

DERECHO DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION-Reglas jurisprudenciales sobre su alcance

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Procedencia de acción de tutela cuando la entidad accionada no haya invocado el carácter reservado para denegar el acceso a la información

Encuentra la Sala de Revisión que en el caso concreto no resultó vulnerado el derecho de petición pues el Ministerio de Transporte respondió de manera oportuna y completa las solicitudes presentadas por el accionante mediante mensajes electrónicos, pues así lo afirma el accionante y lo reitera la entidad accionada. Queda por dilucidar la cuestión relacionada con el supuesto menoscabo del derecho de acceso a la información. Para solucionar este asunto lo primero que se debe esclarecer es si la información solicitada es de carácter público y al respecto no cabe duda alguna, pues así lo señala expresamente el artículo 9 de la Ley 769 de 2002 cuyo tenor literal es el siguiente: Toda la información contenida en el RUNT será de carácter público. Es decir, no es objeto de debate el carácter público de la información requerida por el actor. Una segunda cuestión que surge es la relacionada con la procedencia de la acción impetrada, y aquí baste recordar que el Ministerio de Transporte y la Concesión RUNT S.A. para negar la información solicitada no invocaron su carácter reservado, por lo tanto, de conformidad con el precedente sentado en la sentencia T-1025 de 2007, la tutela es el mecanismo idóneo en este caso, pues no resulta idóneo el recurso de insistencia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Alcance y contenido

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Entidad debe entregar la información con que cuenta, así esté incompleta

Encuentra esta Corporación que no se trata de una razón para denegar el acceso a la información pública, pues la entidad debe entregar la información con la que cuenta así esté incompleta.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Orden al Ministerio de Transporte y a la Concesión RUNT S.A. de suministrar la información solicitada sobre la lista de las placas de

vehículos que se encuentran registrados como taxis en el país

Referencia: expediente T-2.913.378

Acción de tutela instaurada por Santiago Soto Molina contra el Ministerio de Transporte.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D. C., veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva, y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de las providencias proferidas el veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010), por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo seccional de la Judicatura de Cundinamarca y, el cuatro (04) de noviembre del mismo año, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

### I. Antecedentes

El señor Santiago Molina Soto impetró acción de tutela contra el Ministerio de Transportes, por la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana (Art. 1 y 2 C.P.), a la libertad de expresión (Art. 20 C.P.), a la igualdad (Art. 13 C.P.), a recibir información veraz e imparcial (Art. 20 C.P.), al debido proceso (Art. 29 C.P.), la supremacía de la Constitución (Art. 4 C.P.), la primacía de los derechos inalienables (Art. 5 C.P.), la presunción de buena fe (Art. 83 C.P.) la publicidad en la función pública (Art. 209 C.P.), así como el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La supuesta vulneración tuvo lugar con motivo de los hechos que a continuación resume la Sala:

## 1. Hechos

1. Narra que el día 17 de agosto de 2010 solicitó al Ministerio de Transporte, por medio de un mensaje electrónico que le enviara un archivo en Excel con el listado de las placas de los vehículos que se encuentran registrados como taxi en el país, así como la marca y modelo de vehículo al que corresponde cada una de esas placas y la ciudad en la cual están autorizados a prestar el servicio.

1. Manifiesta que el 23 de agosto envió un nuevo mensaje electrónico a la misma funcionaria del Ministerio de Transporte, en el cual le reiteraba que la dependencia estatal si contaba con la información solicitada y por lo tanto era competente para dar respuesta a la petición elevada, pues en virtud del artículo 8 de la Ley 769 de 2002 correspondió al Ministerio poner en funcionamiento el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), lo que hizo por medio de un contrato de concesión. Adicionalmente, en el mensaje el Sr. Soto Molina hizo alusión a la sentencia T-157 de 2010 mediante la cual la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional le ordenó a la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá entregarle una información similar a la que estaba requiriendo al Ministerio.

1. Señala que a la fecha en que presentó la acción de tutela Ministerio de Transporte aún no había expedido copia de la información.

## 2. Fundamentos de la acción impetrada y solicitud de tutela

El Sr. Soto Molina señala que la información solicitada es de carácter público y que la negativa de los funcionarios del Ministerio a proporcionarla vulnera el derecho de acceso a los documentos públicos, derecho fundamental autónomo reconocido en el artículo 74 constitucional y regulado por la Ley 57 de 1985. Indica que este derecho tiene un contenido y alcance diferente al derecho de petición, tal como ha señalado la jurisprudencia de la Corte.

Argumenta que la entidad accionada si cuenta con la información requerida pues la Ley 769 de 2002 en su artículo 81 prevé la creación del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), el cual está a cargo del Ministerio de Transporte. Destaca que a su vez el artículo 102 de la Ley 1005 de 2006 determinó específicamente que es una obligación de los Organismos de Tránsito inscribir ante el RUNT todos los automotores legalmente matriculados.

Concluye que “el Ministerio de Transporte es dueño de la información que pedí y así lo reconoce en el contrato de concesión: Aunque el manejo del sistema de registro fue entregado por parte del Ministerio de Transporte en concesión mediante contrato 033 de 2007, el Ministerio no ha perdido su responsabilidad o control sobre el Registro y mucho menos su propiedad sobre las bases de datos que reposan en el RUNT (...) El Ministerio sabe que debe responder peticiones como la mía y por eso estableció en el contrato de concesión que el RUNT debe entregar esa información: En el mencionado contrato de concesión el Ministerio de Transporte determinó como una de las obligaciones del RUNT responder los derechos de petición que le remita el propio Ministerio. Esto prueba que el Ministerio es consciente de que tiene la información en el RUNT y de que debe pedírsela para dar respuesta a la petición.”

Recalca que la información solicitada es pública pues de conformidad con el artículo 93 de la Ley 769 de 2002, la información del Registro Único Nacional de Tránsito es pública, y porque además reposa en una oficina pública, tal como señala el artículo 14 de la Ley 57 de 1985. Añade que no se trata de información sujeta a reserva, es gratuita y al haber solicitado que fuera enviada por medio de un archivo electrónico no da lugar a la expedición ni al pago de copias.

Alega que la negativa del Ministerio de Transporte vulnera además del derecho de acceso a documentos públicos, el derecho a la dignidad humana, a la libertad de expresión, a la igualdad, a recibir información veraz e imparcial, de petición y al debido proceso, entre otros. Cita la sentencia T-157 de 2010 como un precedente que debe ser tenido en cuenta por el juez de tutela al adoptar la decisión. Y plantea como principal pretensión que se ordene al Ministerio de Transporte, a que dentro del término de 48 horas a partir de la expedición del fallo de tutela le envíe a su correo electrónico la lista de las placas de los taxis autorizados, junto con su respectiva marca de automóvil y modelo.

### 3. Intervenciones de las entidades demandadas

Aunque la demanda fue formulada contra el Ministerio de Transporte el tribunal de primera instancia vinculó a la Concesión RUNT S.A. al trámite de la acción de tutela. La representante legal de esta firma expuso que el sistema RUNT posee gran parte de la información requerida empero “no podemos repórtasela a los particulares, como quiera que existen procedimientos establecidos no solo a nivel nacional, sino a nivel de los organismos municipales para el suministro de esa información. Adicionalmente, aún hay información que no ha sido reportada al RUNT, por lo que no podemos certificar el 100% del parque automotor de taxis del país”<sup>4</sup>.

Añade que la información gestionada por la Concesión RUNT es pública “pero esto no significa que el suministro de la misma sea gratuito, pues la ley 1005 de 2006 faculta legalmente para realizar la explotación económica las bases de datos del RUNT y mediante resoluciones 1552 de 2009 y 2395 de 2009, se fija el procedimiento y la tarifa, respectivamente, para efectuar la expedición y cobro de la información contenida en nuestras bases de datos. Los procedimientos han establecido que dicha información se expida a través de certificados, los cuales tienen unos valores o tarifa asociada. Desconocer esto, implicaría un detrimento patrimonial no sólo de la nación, sino de los municipios.”<sup>5</sup>

Considera por lo tanto que sólo se puede requerir información de esta naturaleza por medio de una solicitud de expedición de certificado, ante el organismo de tránsito “validándose el pago por este servicio”. Recuerda que “[c]on relación al anterior cobro, la legislación colombiana en el artículo 6 de la Ley 1005 de 2006, contempla lo siguiente: “ARTÍCULO 60. TARIFAS. Las tarifas aplicables a la inscripción, ingreso de información, expedición de certificados y servicios prestados por el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, serán fijadas anualmente, mediante resolución expedida por el Ministerio de Transporte, de acuerdo con el sistema y método adoptados mediante la presente ley”. Si se tiene en cuenta lo anterior, la información solicitada se expide, mediante un certificado, el cual se encuentra tarifado (resolución 2395 de 2009), razón por la cual es imposible que obtenga esa información de forma gratuita, pues aunque la misma sea pública, genera un costo para quien tiene las bases de datos, en este caso, cualquier organismo de tránsito dónde se haga la solicitud y en el caso del Ministerio de Transporte, amparado en la ley 1005 de 2006, pues como es sabido, el cobro de la información pública es posible siempre que tenga un sustento

legal.”<sup>6</sup>

Por su parte, la Coordinadora del Grupo de Información y Asesoría Especializada en materia de transporte y tránsito del Ministerio de Transporte señala que el artículo 2° de la Ley 769 de 2002 define el Registro nacional automotor como “el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros.”<sup>7</sup>

Cita también el artículo 47 de la misma ley, precepto que prevé que la tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo reportará en el Registro Nacional Automotor en un término no superior a quince (15) días.

De las anteriores disposiciones concluye la funcionaria del Ministerio de Transporte que “es claro que la matrícula o registro inicial de los vehículos está en cabeza de los Organismos de Tránsito, quienes son los competentes para llevar el Registro Terrestre Automotor. Desde este punto de vista eminentemente jurídico de acuerdo con la Ley 769 de 2002, el registro de vehículos, se asimiló al registro de los Bienes Inmuebles, con la aclaración que la oficina competente para llevar el Registro Terrestre Automotor está en cabeza de los Organismos de Tránsito, ya sean de orden departamental o municipal, toda vez que para configurar la tradición de un vehículo, además de la entrega se exige la inscripción ante el Organismo de Tránsito respectivo.”<sup>8</sup>

Agrega que “el Ministerio de Transporte, a pesar de estar implementando el Registro Único Nacional de Tránsito “RUNT”, el cual se soporta en la información que suministran cada uno de los Organismos de Tránsito del país, para efectos de certificar la tradición de los vehículos automotores, como la matrícula y sus características (tanto internas como externas del vehículo) como se indicó anteriormente, solo las puede suministrar el Organismo de Tránsito donde esté matriculado el vehículo.”<sup>9</sup>

Por último señala que peticiones formuladas por señor Santiago Soto Molina, en los escritos enviados al Correo General de este Ministerio, no cumplieron las exigencias del artículo 5°

del Código Contencioso Administrativo, pues “no indicó el interés que le asiste en la formulación de estas consultas”.<sup>10</sup>

Explica que “cada ciudad registra a diario varios vehículos, clase “taxi” o automóvil al igual que se presentan traslados de la matrícula de un vehículo automotor de un tránsito a otro (capítulo 10 de la Ley 769 de 2002). Y en el caso particular del Distrito Capital de Bogotá el parque automotor es superior a 1.500.000 vehículos, lo cual impide al Ministerio de Transporte atender “la lista de las placas autorizados(sic) por el Distrito Capital para rodar en el país, con su respectiva marca de automóvil y modelo”; tal como lo requiere el peticionario.”<sup>11</sup>

Finalmente manifiesta que las peticiones formuladas por el Sr. Soto Molina fueron respondidas oportunamente.

#### 4. Decisiones judiciales objeto de revisión

Mediante sentencia proferida el veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010) la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca denegó el amparo solicitado por el Sr. Soto Molina. Considero el tribunal de primera instancia que “con la respuesta dada por el Ministerio de Transporte el 18 de agosto de 2010 y reiterada el 23 del mismo mes y año, no cabe duda que la entidad impartió el trámite debido al escrito del accionante, que como se mencionó adolecía de uno de los requisitos fundamentales del derecho de petición y por ende no podía tratarse como tal. Aunado a lo anterior, esa entidad en ningún momento se negó a suministrar lo requerido, simplemente por no contar con la información requerida, lo orientó en el trámite a seguir para lograr la obtención de la misma.”

Añadió que “la respuesta suministrada al accionante no lo sometió a un estado de incertidumbre porque se le informó claramente qué debía hacer para obtener la información. Circunstancia que además era plenamente conocida por el Sr. Santiago Soto Molina, tal como se desprende de la acción de tutela T 1572010. Oportunidad en la que él mismo acudió a la Secretaría de Movilidad de Bogotá para obtener información similar, sin que entienda esta Corporación porque a pesar de conocer cuál era la entidad encargada de administrar esa información, dirigió su solicitud al Ministerio de Transporte.”

Por ultimo indicó que de conformidad con el escrito presentado por la representante legal del Consorcio RUNT S. A. "solicitudes como las elevadas por el actor están sometidas a un procedimiento y a unas tarifas, las cuales hasta el momento no han sido agotadas por el actor."

El Sr. Soto Molina apeló la sentencia de primera instancia. En el escrito presentado controvierte los argumentos expuestos por el Ministerio de Transporte y por el Consorcio RUNT S.A., insiste en que necesita la información consolidada sobre los taxis matriculados en todo el país y que esta información se encuentra en la base de datos del RUNT la cual está a cargo el Ministerio. Afirma que no está solicitando un certificado y por lo tanto no está obligado a pagar una tarifa y que en todo caso en los mensajes que envió a la entidad estatal consignó las razones por las cuales necesitaba la información, es decir, que su solicitud se ajustaba a lo prescrito por el artículo 5 del C. C. A. a pesar de que no se trataba de un derecho de petición, sino del ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante sentencia de cuatro (04) de noviembre de dos mil diez (2010), confirmó el fallo de primera instancia. A continuación se transcriben los argumentos expuestos por el ad quem:

Se encuentra acreditado dentro del expediente tutelar que el Ministerio de Transporte impartió respuestas vía correo electrónico a las solicitudes del accionante referidas al listado de placas de los vehículos registrados como taxis en el país, su marca y modelo, indicándole que no tenía la base de datos y por tal motivo, por favor se remitiera a los Organismos de Tránsito, además de señalarle que la petición no cumplía con los numerales 3 y 4 del artículo 5 del C.C.A.

En este orden de ideas, no se observa de que manera la entidad accionada pudo vulnerar derechos fundamentales al actor, sin que el hecho de no acceder a lo solicitado, constituya por sí mismo violación de tales derechos consagrados en la Carta Política, como se encuentra sentado en la jurisprudencia constitucional, que para el caso sub examine, se citó con antelación (...)

Resulta importante también destacar que si bien se trata de documentos públicos no sometidos a reserva legal, ello no es óbice para que la administración reglamente procedimientos, trámites y tarifas, como es el caso que ocupa la atención de la Sala, para la

expedición de los certificados ante los Organismos de Tránsito.

Aceptar lo anterior, sería tanto como dejar sin piso los procedimientos y trámites regulados por el ordenamiento jurídico para acceder a determinados documentos públicos, como por ejemplo a un certificado de tradición de un bien inmueble, u otros, para cuya obtención se debe acoger el ciudadano a los requisitos preestablecidos, sin que ello implique vulneración de ninguno de los derechos invocados por el accionante, ni mucho menos del acceso a los documentos públicos (...)

No se puede desconocer que las peticiones deben cumplir los requisitos señalados en los artículos 5 y subsiguientes del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, aunado a los criterios que la jurisprudencia nacional ha fijado relacionados con la razonabilidad y proporcionalidad de las mismas, vislumbrándose que una solicitud como la del sub lite, no consulta tales criterios, máxime el cúmulo o cantidad de automotores, lo cual torna demasiado dispendioso obtener la información requerida por el actor.

Es decir, en segunda instancia también se acogieron las razones defendidas por el Ministerio de Transporte y por el Consorcio RUNT S. A. para negar el envío de la información solicitada por el actor.

## II. Consideraciones y fundamentos

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. El asunto objeto de revisión

El Sr. Soto Molina impetra tutela contra el Ministerio de Transporte porque le negó la información que solicitó relacionada con el listado de las placas de los vehículos que se encuentran registrados como taxi en el país, así como la marca y modelo de vehículo al que corresponde cada una de esas placas y la ciudad en la cual están autorizados a prestar el servicio. Alega que resultaron vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana

(Art. 1 y 2 C.P.), a la libertad de expresión (Art. 20 C.P.), a la igualdad (Art. 13 C.P.), a recibir información veraz e imparcial (Art. 20 C.P.), al debido proceso (Art. 29 C.P.), así como la supremacía de la Constitución (Art. 4 C.P.), la primacía de los derechos inalienables (Art. 5 C.P.), la presunción de buena fe (Art. 83 C.P.) y la publicidad en la función pública (Art. 209 C.P.). El citado Ministerio sostiene que (i) no cuenta con dicha información, (ii) el actor debe solicitarla a los organismos de tránsito en todo el país, y (iii) los mensajes electrónicos mediante los cuales se pedía la información no se ajustaban a los requisitos establecidos por el artículo 5 del C. C. A. pues el Sr. Soto Molina no manifestó que interés le asistía. Por su parte la Concesión RUNT S. A. manifestó que (i) la información solicitada por el actor reposa en el RUNT pero incompleta y (ii) en todo caso éste debía pagar una tarifa y además surtir un procedimiento para acceder a ella, pues a pesar de ser información pública no era gratuita. Los jueces de instancia acogieron los argumentos expuestos por el Ministerio y por la Concesión RUNT S. A. y denegaron el amparo solicitado.

Ahora bien, aunque el actor alega la vulneración de múltiples derechos, encuentra esta Sala de Revisión que el problema planteado se circunscribe al supuesto menoscabo de aquellos de acceso a la información pública y de petición, por el carácter instrumental que tienen éstos frente a los restantes derechos alegados. En atención a lo expuesto, esta Sala de revisión circunscribirá su estudio a establecer si han resultado vulnerados los derechos fundamentales de petición y de acceso a la información del demandante, antes de abordar el caso concreto.

### 3. El contenido y alcance del derecho de petición

La jurisprudencia de esta Corporación<sup>12</sup> ha definido los rasgos distintivos del derecho de petición en los siguientes términos:

- i. se trata de un fundamental, el cual a su vez es determinante para la efectividad de otros derechos fundamentales tales como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;
- ii. este derecho se ejerce mediante la presentación de solicitudes a las autoridades públicas y a los particulares;

- iii. el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el peticionario;
- iv. la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado;
- v. la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible<sup>13</sup>;
- vi. la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita;
- vii. por regla general están vinculadas por este derecho las entidades estatales, y en algunos casos a los particulares<sup>14</sup>;
- viii. el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición<sup>15</sup> pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición;
- ix. el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa<sup>16</sup>;
- x. la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;<sup>17</sup>
- xi. ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado<sup>18</sup>

#### 4. El derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información es reconocido expresamente por el artículo 74 de la Constitución Política en los siguientes términos: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”. Este precepto está ubicado en el Capítulo 2 del Título II de la Constitución (De los Derechos sociales, económicos y culturales), no obstante la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter de derecho fundamental.<sup>19</sup>

Este derecho 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.

El derecho de acceso a la información pública también es reconocido en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales son relevantes para establecer el contenido constitucionalmente protegido del derecho<sup>20</sup>.

Los estándares internacionales en la materia han sido recogidos en el “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”, elaborado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2007. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- \* Es un derecho de titularidad universal, en consecuencia la información debe ser entregada sin que se acredite un interés directo o una afectación personal.
- \* El Estado tiene la obligación positiva de suministrar la información solicitada o de otorgar una respuesta fundamentada ante una solicitud de información.
- \* Están obligados a suministrar información todos los órganos y poderes del Estado, no sólo las autoridades administrativas.
- \* El objeto del derecho es la información, no exclusivamente los documentos públicos. La palabra información abarca los procedimientos -acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir- así como los tipos- hechos, noticias, datos, opiniones, ideas-; y sus diversas funciones; al igual que los actos considerados como oficiales, correspondencia, memoranda, libros, planos, mapas, dibujos, fotografías, registros fílmicos, microfilms, grabaciones, videos y cualquier otro.
- \* El acceso a la información en poder del Estado se rige por los principios de máxima

divulgación, publicidad y transparencia. Estos principios llevan aparejada la obligación estatal de producir información, conservarla y ponerla oficiosamente a disposición del público interesado.

\* Para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información mediante la formulación de una solicitud, los Estados deben implementar un procedimiento simple, rápido y no oneroso, que en todo caso garantice la revisión por una segunda instancia de la negativa de la información requerida.

\* En materia de protección judicial del derecho al acceso a la información debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.

\* Las restricciones al derecho deben (i) Estar fijadas por la ley. (ii) Deben perseguir un fin legítimo a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos (tales como los señalados en el artículo 13 de la CADH: los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral pública). Específicamente en esta materia el Principio 8 de los Principios de Lima establece, entre otros aspectos, que las restricciones al derecho de acceso por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. (iii) La negativa del Estado de suministrar información que le es solicitada debe ser proporcional para la protección de ese fin legítimo protegido y debe ser necesaria en una sociedad democrática. (iv) La negativa a suministrar información debe darse por escrito y ser motivada. (v) La limitación al derecho de acceso debe ser temporal y/o condicionada a la desaparición de su causal.

Ha correspondido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional precisar la naturaleza, el contenido y los alcances del derecho de acceso a la información en el ordenamiento jurídico colombiano. En primer lugar ha destacado la relación existente entre este derecho y el funcionamiento del modelo democrático.<sup>21</sup>

Igualmente ha puesto de relieve los vínculos existentes entre el derecho de acceso a la información y los principios de transparencia y publicidad que deben caracterizar la

actuación de los poderes públicos en un Estado de Derecho<sup>22</sup> ya que contribuye al control ciudadano sobre las agencias estatales al obligarlas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos, se convierte por lo tanto en un instrumento para combatir la corrupción y para hacer efectivo el principio de legalidad, entendido como el sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho. Finalmente se ha convertido en una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad<sup>23</sup>.

Las principales reglas jurisprudenciales sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública son las siguientes:

\* Se trata de un derecho cuya titularidad es universal, pues puede ser ejercido por personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras.

\* Como obligación correlativa al derecho de acceder a la información pública, las autoridades tienen que entregar, a quien lo solicite, la información que tenga carácter público. Las informaciones suministradas deben ser claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas. La información solicitada debe ser suministrada de manera fácil de entender. Este derecho comprende la expedición de copias.

\* Los documentos públicos no se limitan a aquellos que son producidos por órganos públicos, sino que se extiende a aquellos documentos que reposan en las entidades públicas, los producidos por las entidades públicas y documentos privados que por ley, declaración formal de sus titulares o conducta concluyente, se entienden públicos<sup>24</sup>.

\* La información personal reservada que está contenida en documentos públicos, no puede ser revelada. Respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos. Sólo los documentos públicos que contengan información personal pública puede ser objeto de libre acceso<sup>25</sup>.

\* Están obligados a suministrar información las autoridades públicas<sup>26</sup>, pero también los

particulares que prestan servicios públicos o cumplen funciones públicas cuando sea información de interés público<sup>27</sup>. La jurisprudencia constitucional no ha descartado su precedencia respecto de organismos internacionales<sup>28</sup>.

\* Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales<sup>29</sup>. Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la ley, por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativos<sup>30</sup>. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. La ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva, (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, (iii) las autoridades que pueden aplicarla y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas. Los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la seguridad nacional, (ii) el orden público, (iii) la salud pública y (iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos (adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad (principio de proporcionalidad en sentido estricto), es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad<sup>31</sup>. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales<sup>32</sup>.

\* La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia<sup>33</sup>.

\* La reserva debe ser temporal. Su plazo debe ser razonable y proporcional al bien jurídico constitucional que la misma busca proteger. Vencido dicho término debe levantarse<sup>34</sup>.

\* La reserva puede ser oponible a los ciudadanos pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada.<sup>35</sup>

\* La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta. Esta regla es aplicable sobre todo cuando se trata de información en procesos judiciales, en ese sentido en un caso de violencia contra menores, por ejemplo, solo es reservado el nombre del menor o los datos que permitan su identificación, pero no el resto de la información que reposa en el proceso, pues resultaría desproporcionado reservar una información cuyo secreto no protege ningún bien o derecho constitucional<sup>36</sup>.

\* Existe una obligación estatal de producir información sobre su gestión necesaria para permitir el control ciudadano, al igual que de mantener la información disponible y en buen estado para que pueda ser consultada. Durante el periodo amparado por la reserva la información debe ser adecuadamente custodiada de forma tal que resulte posible su posterior publicidad. La pérdida o deterioro de los documentos en los que reposa esta información puede dar lugar a graves sanciones disciplinarias e incluso penales y por ello las entidades que custodian la información así como los organismos de control deben asegurarse que dicha información se encuentre adecuadamente protegida<sup>37</sup>.

El principal cuerpo normativo que regula este derecho es la Ley 57 de 1985. A pesar de su carácter preconstitucional la Corte ha considerado “constitucionalmente admisible” el procedimiento de acceso a información fijado por esta ley, por lo tanto tales reglas deben ser tenidas en cuenta por el juez constitucional a la hora de definir si en un determinado caso existe vulneración del derecho fundamental bajo estudio<sup>38</sup>.

Los artículos 21 al 25 de la Ley fijan el procedimiento administrativo y el recurso judicial para

el ejercicio del derecho de acceso a la información. Respecto al procedimiento administrativo estas disposiciones señalan que las personas interesadas ejercen este derecho mediante una solicitud dirigida a la Administración para que permita la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos. Esta solicitud supone a su vez el ejercicio del derecho de petición, lo que ha llevado a la confusión entre ambos derechos a pesar de que tengan un contenido autónomo diferenciado. La petición puede presentarse y tramitarse directamente por los particulares o por medio de apoderado debidamente constituido y acreditado y deberá resolverse por las autoridades correspondientes en un término máximo de diez (10) días. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada. En consecuencia, el correspondiente documento será entregado dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes. Es decir se trata de una previsión expresa de la configuración del silencio administrativo positivo. El artículo 25 dispone que el funcionario renuente será sancionado con la pérdida del empleo. La Administración sólo podrá responder negativamente mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes.

La negativa de la autoridad competente de permitir el acceso a la información de carácter público da lugar a la activación del mecanismo judicial previsto por la Ley 57 de 1985 para proteger el derecho objeto de estudio, el cual ha sido denominado recurso de insistencia. En este evento, si la persona interesada insiste en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente. Para tales efectos el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba oficialmente. Ahora bien, la competencia para conocer de este recurso fue modificada por el artículo 134-A del Código Contencioso Administrativo (adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998), según este precepto los jueces administrativos conocen en única instancia del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o Distrital. Debe entenderse por lo tanto que si la autoridad que niega el acceso a la información es del orden departamental o nacional la competencia continúa radicada en

cabeza de los Tribunales Administrativos.

Igualmente resultan relevantes en materia de regulación del derecho de acceso a la información otras disposiciones contenidas en la Ley 80 de 199339, la Ley 130 de 199440, la Ley 594 de 200041 y la Ley 850 de 200342.

Finalmente cabe señalar que la acción de tutela es procedente para la protección del derecho de acceso a la información, pues de conformidad con la regla sentada en la sentencia T-1025 de 2007 cuando no se invoca una reserva legal o constitucional o motivos de seguridad nacional para denegar la información solicitada, el mecanismo constitucional desplaza el recurso de insistencia previsto en la Ley 57 de 1985.

## 5. El examen del caso concreto

Como se expuso previamente, el Ministerio de Transporte negó la información solicitada por el Sr. Soto Molina relacionada con el listado de las placas de los vehículos que se encuentran registrados como taxi en el país, así como la marca y modelo de vehículo al que corresponde cada una de esas placas y la ciudad en la cual están autorizados a prestar el servicio. Inicialmente el Ministerio sostuvo que no contaba con esa información y que el actor debía solicitarla a los organismos de tránsito en todo el país, y durante el trámite de la acción añadió un nuevo argumento relacionado con que los mensajes electrónicos mediante los cuales se pedía la información no se ajustaban a los requisitos establecidos por el artículo 5 del C. C. A., pues el Sr. Soto Molina no manifestó que interés le asistía para pedir dicha información. Por su parte la Concesión RUNT S. A. intervino durante el trámite de la acción y manifestó que (i) la información solicitada por el actor estaba en el RUNT pero incompleta y (ii) en todo caso éste debía pagar una tarifa y además surtir un procedimiento para acceder a ella, pues a pesar de ser pública no era gratuita y debía tramitarse mediante la expedición de un certificado.

Ahora bien, encuentra la Sala de Revisión que en el caso concreto no resultó vulnerado el derecho de petición pues el Ministerio de Transporte respondió de manera oportuna y completa las solicitudes presentadas por el Sr. Soto Molina mediante mensajes electrónicos, pues así lo afirma el accionante y lo reitera la entidad accionada. Queda por dilucidar la cuestión relacionada con el supuesto menoscabo del derecho de acceso a la información.

Para solucionar este asunto lo primero que se debe esclarecer es si la información solicitada es de carácter público y al respecto no cabe duda alguna, pues así lo señala expresamente el artículo 9 de la Ley 769 de 2002 cuyo tenor literal es el siguiente: Toda la información contenida en el RUNT será de carácter público. Es decir, no es objeto de debate el carácter público de la información requerida por el Sr. Soto Molina.

Una segunda cuestión que surge es la relacionada con la procedencia de la acción impetrada, y aquí baste recordar que el Ministerio de Transporte y la Concesión RUNT S.A. para negar la información solicitada no invocaron su carácter reservado, por lo tanto, de conformidad con el precedente sentado en la sentencia T-1025 de 2007, la tutela es el mecanismo idóneo en este caso, pues no resulta idóneo el recurso de insistencia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Resta por examinar las distintas razones expuestas por el Ministerio y por el Concesionario para negar el acceso a la información solicitada.

Inicialmente el Ministerio alega que no cuenta con la información sobre el listado de las placas de los vehículos que se encuentran registrados como taxis en el país, así como la marca y modelo de vehículo al que corresponde cada una de esas placas y la ciudad en la cual están autorizados a prestar el servicio, porque son los organismos de tránsito los que disponen de ella. Mientras el Concesionario sostiene que dicha información si está en el RUNT pero incompleta. Se tiene por lo tanto que el Ministerio y el Concesionario entran en abierta contradicción, sobre un hecho relevante para resolver la cuestión planteada. De las dos versiones presentadas está Sala acogerá la propuesta por el Concesionario, por ser éste el encargado de administrar la base de datos y de quien se presume un conocimiento más cercano de la información registrada en este sistema. De esta manera se entiende que al menos parte de la información requerida reposa en el RUNT.

Además, una lectura sistemática de los artículos 843 de la Ley 769 de 2009 y del artículo 1044 de la Ley 1005 de 2006 corrobora la información suministrada por la representante legal de la Concesión RUNT S.A., pues la primera disposición indica que el RUNT incorporará la información sobre el Registro Nacional de Automotores y la segunda prevé que es obligatorio inscribir en el RUNT la información sobre todos los automotores legalmente matriculados. Si bien la responsabilidad de tal inscripción corresponde a los organismos de

tránsito, eso no significa que tal información no conste actualmente en el RUNT, al menos parcialmente como indica el Concesionario.

También afirma el Ministerio que la solicitud de información presentada por el actor no reunía los requisitos señalados por el artículo 5 del C. C A., pues el demandante no señalaba el interés que le asistía para requerirla. Este argumento es fácilmente rebatible por dos razones, en primer lugar porque el actor sucintamente consignó en los mensajes electrónicos enviados al Ministerio las razones que le asistían para solicitar esa información<sup>45</sup> y en segundo lugar porque al tratarse de información pública según los estándares internacionales en materia del derecho de acceso a la información, que previamente fueron transcritos (ver acápite 4 de esta providencia) y que esta Sala considera pertinentes para determinar el alcance de este derecho fundamental, no se requiere acreditar un interés directo o una afectación particular para requerir la información.

De lo anterior resulta que los argumentos esgrimidos por el Ministerio no resultan convincentes para negar el acceso a la información solicitada.

Por su parte la Concesión RUNT S. A. sostuvo que (i) la información solicitada por el actor estaba en el RUNT pero incompleta y (ii) de cualquier modo éste debía pagar una tarifa y además surtir un procedimiento para acceder a ella, pues a pesar de ser información pública no era gratuita.

Respecto del primer argumento encuentra esta Corporación que no se trata de una razón para denegar el acceso a la información pública, pues la entidad debe entregar la información con la que cuenta así esté incompleta.

Un examen detenido merece la objeción final relacionada con el carácter oneroso de la información solicitada. Textualmente alega la representante legal del Concesionario lo siguiente: “Con relación al anterior cobro, la legislación colombiana en el artículo 6 de la Ley 1 005 de 2006, contempla lo siguiente: “ARTÍCULO 60. TARIFAS. Las tarifas aplicables a la inscripción, ingreso de información, expedición de certificados y servicios prestados por el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, serán fijadas anualmente, mediante resolución expedida por el Ministerio de Transporte, de acuerdo con el sistema y método adoptados mediante la presente ley”. Si se tiene en cuenta lo anterior, la información solicitada se expide, mediante un certificado, el cual se encuentra tarifado (resolución 2395 de 2009),

razón por la cual es imposible que obtenga esa información de forma gratuita, pues aunque la misma sea pública, genera un costo para quien tiene las bases de datos, en este caso, cualquier organismo de tránsito dónde se haga la solicitud y en el caso del Ministerio de Transporte, amparado en la ley 1005 de 2006, pues como es sabido, el cobro de la información pública es posible siempre que tenga un sustento legal”.

Al respecto cabe señalar que el artículo 9 de la Ley 769 de 2002 señala que la sostenibilidad del RUNT “deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas para el Ingreso de datos y la expedición de certificados de información”. Ante la declaratoria de inexecutable, mediante la sentencia C-532 de 2003, de la expresión que confiaba al Ministerio de Transporte la fijación de las tarifas, la Ley 1005 de 2006 señaló el sistema y el método para la fijación de las mismas. El artículo 8 de esta última ley señala que el hecho generador “[e]stá constituido por la inscripción, el ingreso de datos, expedición de certificados y la prestación de servicios relacionados con los diferentes registros previstos en el artículo 8 de la Ley 769 de 2002 o las normas que la modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten.”

Finalmente, la Resolución 2935 de 2009 del Ministerio de Transporte fija las tarifas de los servicios para garantizar la sostenibilidad del RUNT, el artículo quinto de este acto administrativo señala las tarifas para el registro e inscripción de información y para la expedición de certificados, y el párrafo noveno indica que dichas tarifas se actualizarán anualmente de conformidad a lo señalado por la Ley 1005 de 2006 y la cláusula novena del contrato de Concesión 033 de 2007.

Como ante se dijo, la representante legal de la Concesión sostiene que la información debe ser solicitada como un certificado y que previamente debe pagarse una tarifa. Ahora bien, no escapa a esta Sala el legislador expresamente señaló que la sostenibilidad financiera del RUNT estaba ligada al pago al cobro de tarifas, previsión avalada por la jurisprudencia de esta Corporación en la sentencia C-532 de 2003. Igualmente que el suministro de la información de carácter público puede estar sujeto a los requisitos de forma señalados por el Legislador, tales como su entrega mediante un trámite que suponga una erogación económica.

Empero, encuentra que en este caso concreto le asiste razón al actor quien no está solicitando un certificado sobre los taxis matriculados sino un archivo electrónico con estos

datos, sin duda, el recabar esta información puede demandar tiempo y recursos al Concesionario pero no puede ser asimilado a la expedición de un certificado con el propósito de compensar tales gastos, ya que al obrar de ese modo se estaría erigiendo una barrera que obstaculiza el ejercicio de un derecho fundamental.

Aunque en el artículo 5 de la Resolución 2935 de 2009 se enuncian distintos tipos de certificados<sup>46</sup>, ninguno corresponde a lo que pide el actor en este caso concreto y las tarifas no pueden ser objeto de aplicación analógica, pues de esta manera se impide el acceso a una información que según expresa disposición legal es pública.

En esa medida los argumentos expuestos por la representante legal de la Concesión RUNT S.A. no justifican la denegación de la información solicitada por el actor y se concederá el amparo impetrado. Como el responsable del RUNT es el Ministerio de Transporte, pero en virtud del Contrato 033 de 2007 la Concesión RUNT S.A. administra esta base de datos la orden se impartirá a ambas entidades.

Lo anterior no significa que la información deba ser suministrada de la manera como lo exige el Sr. Soto Molina, es decir, mediante un archivo Excel, pues en todo caso la manera como sea entregada dependerá de los procedimientos técnicos implementados para el manejo del RUNT, pero en todo caso debe ser lo más completa posible de acuerdo a los datos que reposan en esta base.

### III. DECISION

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

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas el veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010), por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo seccional de la Judicatura de Cundinamarca y, el cuatro (04) de noviembre del mismo año, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en el trámite de la acción de tutela promovida por el señor Santiago Soto Molina contra el Ministerio de Transporte. En su lugar, conceder el amparo de su derecho de acceso a la información pública.

Segundo.- ORDENAR al Ministerio de Transporte y a la Concesión RUNT S. A. que suministren la información solicitada que conste actualmente en el RUNT, y por lo tanto, remitan al señor Santiago Soto Molina la lista de las placas de los vehículos que se encuentran registrados como taxi en el país así como la marca y modelo de vehículo al que corresponde cada una de esas placas y la ciudad en la cual están autorizados a prestar el servicio.

Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 ARTÍCULO 8o. REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRÁNSITO, RUNT. El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.

El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:

1. Registro Nacional de Automotores.

2. Registro Nacional de Conductores.
3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado.
4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito.
5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito.
6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística.
7. Registro Nacional de Seguros.
9. Registro Nacional de Remolques y Semirremolques.
10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de promulgación de este código para poner en funcionamiento el RUNT para lo cual podrá intervenir directamente o por quien reciba la autorización en cualquier organismo de tránsito con el fin de obtener la información correspondiente.

PARÁGRAFO 2o. En todos los organismos de tránsito y transporte existirá una dependencia del RUNT.

PARÁGRAFO 3o. Los concesionarios, si los hay, deberán reconocer, previa valoración, los recursos invertidos en las bases de datos traídos a valor presente, siempre y cuando les sean útiles para operar la concesión.

PARÁGRAFO 4o. Las concesiones establecidas en el presente artículo se deberán otorgar siempre bajo el sistema de licitación pública, sin importar su cuantía.

PARÁGRAFO 5o. La autoridad competente en cada municipio o Distrito deberá implementar una estrategia de actualización de los registros, para lo cual podrá optar entre otros por el sistema de autodeclaración.

El propietario que no efectúe la declaración será sancionado con multa de 2 salarios mínimos

legales mensuales, además de la imposibilidad de adelantar trámites en materia de Tránsito y Transporte ante cualquier organismo de tránsito del país.

Los Organismos de Tránsito diseñarán el formato de autodeclaración con las instrucciones de diligenciamiento pertinentes, que será suministrado al interesado sin costo alguno.

## 2 ARTÍCULO 10. SUJETOS OBLIGADOS A INSCRIBIRSE Y A REPORTAR INFORMACIÓN.

A. Es una obligación de inscribir ante el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, la información correspondiente a:

1. Todos los automotores legalmente matriculados. Serán responsables de su inscripción los organismos de tránsito.
2. Todos los conductores de vehículos de servicio particular o público, los conductores de motocicletas. Será responsable de su inscripción, el organismo de tránsito que expidió la licencia.
3. Todas las empresas de transporte público o privado. Serán responsables de su inscripción, los interesados.
4. Todos los titulares de una licencia de tránsito. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que haya expedido la licencia.
5. Todos los centros de enseñanza automovilística, los centros de reconocimiento, los centros integrales de atención, los centros de diagnóstico automotor. Serán responsables los interesados.
6. Todos los remolques y semirremolques legalmente matriculados. Será responsable de su inscripción, el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue o autorice.
7. Toda la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expida la respectiva licencia de tránsito.
8. Todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito, que presten apoyo o reciban delegación de los organismos de tránsito o las autoridades de tránsito.

9. Todos los importadores de vehículos, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada y de motocicletas.

10. Todas las ensambladoras de: Vehículos, maquinaria agrícola, motocicletas, remolques y semirremolques que se produzcan en Colombia.

B. Están obligados a reportar la información al Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en un plazo no mayor de 24 horas, después de ocurrido el hecho:

1. La Federación Colombiana de Municipios debe reportar todas las infracciones de tránsito en Colombia.

2. Los Organismos de Tránsito y la Policía de Carreteras para reportar todos los accidentes de tránsito que ocurran en Colombia.

3. Las Compañías aseguradoras deben reportar todas las pólizas de seguros obligatorios que se expidan en Colombia.

4. Los Organismos de Tránsito para reportar lo indicado en los numerales 2, 4 y 7 del literal a) de este artículo.

Quienes estén obligados a reportar información al RUNT, no pagarán suma alguna.

PARÁGRAFO 1o. Los Organismos de tránsito directamente o a través de terceros, no podrán cobrar suma alguna por el ingreso de datos al Registro Único Nacional de Tránsito.

PARÁGRAFO 2o. El originador de la información inscrita ante el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, pagará a favor del Ministerio de Transporte la suma que determine la tabla de costos para inscripciones, que produzca anualmente el Ministerio de Transporte.

3 ARTÍCULO 9o. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS. Toda la información contenida en el RUNT será de carácter público.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Sus características, el montaje, la operación y actualización de la misma serán determinadas por el Ministerio de Transporte y su sostenibilidad deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas que serán fijadas por el Ministerio para el Ingreso de datos y la expedición de certificados de información.

El Ministerio de Transporte tendrá un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año contados a partir de la fecha de sanción de esta ley para poner en funcionamiento al público el RUNT.

4 Folio 43 Cuaderno 1 del Expediente.

5 Folio 44 Cuaderno 1 del Expediente.

6 Folio 46 Cuaderno 1 del Expediente.

7 Folio 56 Cuaderno 1 del Expediente.

8 Folio 57 Cuaderno 1 del Expediente.

10 Folio 58 Cuaderno 1 del Expediente.

11 Folio 59 Cuaderno 1 del Expediente.

12 Sentencia T-249 de 2001 reiterada por las sentencias T-1046 de 2004 y T-180a de 2010 entre otras.

13 Sentencia T-481 de 1992.

14 Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003.

15 Sentencia T-1104 de 2002.

16 Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

17 Sentencia 219 de 2001.

18 Cfr. Sentencia T-249 de 2001.

19 A partir de la sentencia T-473 de 1992.

20 En principio la Convención Americana de Derechos Humanos no reconoce de manera expresa el derecho de acceso a la información pública. Su artículo 13, consagra el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, por cualquier medio. Ha

sido entendido que el derecho de acceso a la información queda comprendido dentro del contenido normativo de esta disposición, la cual hace alusión expresa al derecho a buscar información En el caso Claude Reyes (Sentencia de septiembre 19 de 2006, Serie C No.151) la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el acceso a la información era un derecho humano que hace parte del derecho a la libertad de expresión, enunciado en el artículo 13 de la CADH. Algo similar ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por la Ley 74 de 1968) que en su artículo 19 se refiere a la libertad de expresión e incluye expresamente la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Existen otros instrumentos internacionales de derecho internacional de los derechos humanos relevantes en la materia, tales como la Declaración de Chapultepec, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los Principios de Johannesburgo y los llamados Principios de Lima. Los cuales si bien en principio no integran el bloque de constitucionalidad, en todo caso constituyen doctrina relevante para interpretar los tratados internacionales que hacen parte del mismo.

21 Así ha establecido que el acceso a la información es requisito indispensable para “el fortalecimiento de una democracia constitucional” porque “la publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública, en sus diversos órdenes: presupuestal, grado de avance en los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros (...) En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal” Sentencia C-872 de 2003 F. J. 3.

22 Ver por ejemplo la sentencia C-491 de 2007 F. J. 7.

23 Cfr. Sentencia C-491 de 2007 F. J. 9.

24 Sentencia T-473 de 1992.

25 Sentencia T-216 de 2004 F. J. 19. Cobra entonces importancia la distinción establecida en la sentencia T-729 de 2002: “La primera gran tipología, es aquella dirigida a distinguir entre la información impersonal y la información personal. A su vez, en esta última es importante

diferenciar igualmente la información personal contenida en bases de datos computarizadas o no y la información personal contenida en otros medios, como videos o fotografías, etc.(...)

La segunda gran tipología que necesariamente se superpone con la anterior, es la dirigida a clasificar la información desde un punto de vista cualitativo en función de su publicidad y la posibilidad legal de obtener acceso a la misma. En este sentido la Sala encuentra cuatro grandes tipos: la información pública o de dominio público, la información semi-privada, la información privada y la información reservada o secreta. Así, la información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno

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

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

Finalmente, encontramos la información reservada, que por versar igualmente sobre información personal y sobretodo por su estrecha relación con los derechos fundamentales del titular - dignidad, intimidad y libertad- se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados “datos sensibles” o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.”

26 Este concepto ha sido interpretado por la Corte de manera amplia comprende a entidades públicas que se rigen por las reglas del derecho privado, tales como las empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales o mixtas. Al respecto pueden consultarse las sentencias T-617 de 1998 y T-693 de 1999.

27 En la sentencia T-1322 de 2000 la Corte Constitucional se pronunció in extenso sobre el alcance del derecho de acceso a la información frente a particulares. En el caso bajo estudio se examinaba la acción de tutela interpuesta contra un centro de diagnóstico automotor (sociedad de economía mixta de nivel municipal) el cual había negado al actor una información solicitada, en su calidad de veedor ciudadano, sobre el desarrollo del convenio interadministrativo celebrado entre la empresa accionada y la Secretaria de Tránsito Municipal de Cali, alegando que se trataba de información elaborada por una entidad privada. Sostuvo la Corte: “En este orden, el centro de diagnóstico no podía negar la entrega del informe de gestión de un convenio interadministrativo fundado en que contenía una información elaborada por un ente privado (U.T. Cintra Valle) en cumplimiento de una obligación contractual, pues en estos casos, salvo expresa disposición legal, no opera la reserva. En consecuencia, para mantener el secreto, la empresa hubiera tenido que demostrar que la ley le autorizaba expresamente a reservar determinada información o que en los respectivos archivos se encontraban datos estrictamente privados cuya difusión podía afectar los intereses de la empresa privada y que no eran de interés público por no tener relación con el contrato interadministrativo mencionado // Ciertamente la información a la que se refiere la empresa accionada puede tener - en determinados casos - carácter reservado. Sin embargo, esto no es razón suficiente para negarle al veedor el conocimiento de la totalidad del informe de gestión. En efecto, si verdaderamente existe dentro del referido informe algún dato cuya reserva esta legalmente autorizada, la entidad había podido omitir la entrega de la referida información, señalando de qué tipo se trata e indicando las razones de hecho y de derecho que justifican su actuación. En lo demás, el informe debía ser suministrado al peticionario.”

28 Al respecto puede consultarse la sentencia T-1029 de 2005. En ese caso concreto la acción había sido interpuesta contra el Programa de la Naciones Unidas para el desarrollo -PNUD- pero la Sala Séptima de Revisión decidió no pronunciarse sobre la supuesta vulneración del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos por parte de la organización internacional pues encontró que la Alcaldía Mayor de Bogotá podía suministrar

la información solicitada.

29 Sentencia T-074 de 1997.

30 Así, la Corte en la sentencia T-1268 de 2001 tuteló el derecho de un ciudadano a quien las autoridades aeronáuticas le negaban el acceso a una cierta información con el argumento de que la misma era objeto de reserva según un reglamento aeronáutico contenido en un acto administrativo.

31 La sentencia C-038 de 1996 señaló al respecto: “La publicidad como principio constitucional que informa el ejercicio del poder público, se respeta cuando se logra mantener como regla general y siempre que la excepción, contenida en la ley, sea razonable y ajustada a un fin constitucionalmente admisible. La medida exceptiva de la publicidad, igualmente, deberá analizarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que ella afecta, según se ha anotado, un conjunto de derechos fundamentales”. En el mismo sentido la sentencia C-527 de 2005 consigna: “Más recientemente la Corte ha reiterado que las limitaciones del derecho de acceso a la información pública serán admisibles cuando se compruebe: (i) la existencia de reserva legal en relación con la limitación del derecho, (ii) la necesidad que tales restricciones se sujeten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y estén relacionados con la protección de derechos fundamentales o de valores constitucionalmente protegidos, como sucede con la seguridad y la defensa nacional; y (iii) el carácter temporal de la restricción, en la medida en que la ley debe fijar un plazo después del cual los documentos pasan al dominio público”.

32 Sentencia C-491 de 2007 F. J. 11.

33 Al respecto la Corte ha indicado que “el secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C. P.)” Sentencia T-216 de 2004.

34 Sentencia C-491 de 2007.

36 Sentencia C-491 de 2007. En la misma decisión se hace alusión a la jurisprudencia de la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia la cual ha considerado: 1) que la reserva legal del proceso penal se levanta una vez ha terminado o se ha archivado la actuación; 2) que sólo puede permanecer en reserva la información estrictamente necesaria para proteger la vida o integridad de víctimas y testigos o la intimidad de sujetos de especial protección como los menores; 3) que sólo se admite la reserva de las piezas que han sido trasladadas a otro proceso que se encuentra en curso pero no de la información restante del proceso archivado (sentencias de la Sala de Casación Penal de junio 17 de 1998 y de 10 noviembre de 1999).

37 Sentencia T-216 de 2004.

38 Así lo ha considerado desde la sentencia T-473 de 1992. El Capítulo II de esta Ley se titula "Acceso ciudadano a los documentos". El artículo 12 de la Ley establece textualmente que "Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional." El artículo 13 (modificado por el artículo 28 de la Ley 594 de 2000) señala que la reserva sobre cualquier documento cesará a los treinta (30) años de su expedición. Cumplido este plazo el documento podrá ser consultado por cualquier ciudadano y la autoridad que esté en su posesión adquiere la obligación de expedir a quien lo demande copias o fotocopias del mismo. El artículo 14 precisa los sujetos obligados por la ley y señala que son oficinas públicas "las de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, las entidades que hacen parte de la Rama Ejecutiva Nacional del nivel central y descentralizado por servicios (Ministerios, Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales) y en el nivel departamental y municipal y todas las demás respecto de las cuales la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal". El artículo 15 determina cual es el servidor público encargado de autorizar la consulta de documentos oficiales y la expedición de copias o fotocopias: el jefe de la respectiva oficina o el funcionario en quien éste haya delegado dicha facultad. Según el artículo 17 la expedición de copias es onerosa pues "dará lugar al pago de las mismas cuando la cantidad solicitada lo justifique", suma que todo caso no puede exceder al costo de la reproducción. Ahora bien, esta previsión no significa que el derecho de acceso a la información tenga un carácter oneroso pues la consulta de la información que reposa en las

oficinas públicas en principio no genera expensas a cargo del solicitante, salvo cuando se soliste la expedición de copias. El artículo 19 excluye de la reserva las investigaciones de carácter administrativo o disciplinario, precepto que debe ser interpretado de conformidad con el artículo 95 de la Ley 734 de 2002.

39 El artículo 23 consagra el principio de transparencia en la contratación, uno de cuyos contenidos es la publicidad en la contratación estatal, de conformidad con el numeral 3 de este precepto: “Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público, permitiendo en el caso de licitación el ejercicio del derecho de que trata el artículo 273 de la Constitución Política”

40 Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, en su artículo 33 regula el derecho a la información previsto en el artículo 112 constitucional. Esta disposición prevé que los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficiales que no sean objeto de reserva dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud. Como puede observarse en este caso el término para resolver las solicitudes de informaciones es mayor que el previsto en la Ley 57 de 1985.

41 El artículo 27 reconoce la titularidad de todas las personas para consultar los documentos almacenados en los archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley. El inciso segundo de este precepto asigna a las autoridades responsables de los archivos públicos y privados la obligación de garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas cuyos datos reposan en dichos documentos. Les corresponderá por lo tanto a las primeras velar porque el acceso a tal información no afecte los derechos de terceros. El artículo 29 establece una restricción especial al acceso a documentos históricos que presenten deterioro físico manifiesto, en ese caso las instituciones suministrarán la información contenida en estos mediante un sistema de reproducción que no afecte la conservación del documento.

42 Este cuerpo normativo de naturaleza estatutaria mediante el cual se regulan las veedurías ciudadanas, trae algunas disposiciones relacionadas con el derecho de acceso a la información. Este cuerpo normativo en su artículo 9 entre los principios rectores de las

veedurías consagra el de transparencia de conformidad con el cual la gestión del Estado y de las veedurías deberán asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo. El artículo 17 contempla entre los derechos de las veedurías conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación; al igual que obtener de los supervisores, inventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa. La información solicitada por las veedurías es de obligatoria respuesta.

43 ARTÍCULO 8o. REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRÁNSITO, RUNT. El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.

El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:

1. Registro Nacional de Automotores.
2. Registro Nacional de Conductores.
3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado.
4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito.
5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito.
6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística.
7. Registro Nacional de Seguros.
8. Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público.
9. Registro Nacional de Remolques y Semirremolques.

## 10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito

(...)

### 44 ARTÍCULO 10. SUJETOS OBLIGADOS A INSCRIBIRSE Y A REPORTAR INFORMACIÓN.

A. Es una obligación de inscribir ante el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, la información correspondiente a:

1. Todos los automotores legalmente matriculados. Serán responsables de su inscripción los organismos de tránsito.
2. Todos los conductores de vehículos de servicio particular o público, los conductores de motocicletas. Será responsable de su inscripción, el organismo de tránsito que expidió la licencia.
3. Todas las empresas de transporte público o privado. Serán responsables de su inscripción, los interesados.
4. Todos los titulares de una licencia de tránsito. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que haya expedido la licencia.
5. Todos los centros de enseñanza automovilística, los centros de reconocimiento, los centros integrales de atención, los centros de diagnóstico automotor. Serán responsables los interesados.
6. Todos los remolques y semirremolques legalmente matriculados. Será responsable de su inscripción, el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue o autorice.
7. Toda la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expida la respectiva licencia de tránsito.
8. Todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito, que presten apoyo o reciban delegación de los organismos de tránsito o las autoridades de tránsito.
9. Todos los importadores de vehículos, maquinaria agrícola y de construcción

autopropulsada y de motocicletas.

10. Todas las ensambladoras de: Vehículos, maquinaria agrícola, motocicletas, remolques y semirremolques que se produzcan en Colombia.

B. Están obligados a reportar la información al Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en un plazo no mayor de 24 horas, después de ocurrido el hecho:

1. La Federación Colombiana de Municipios debe reportar todas las infracciones de tránsito en Colombia.

2. Los Organismos de Tránsito y la Policía de Carreteras para reportar todos los accidentes de tránsito que ocurran en Colombia.

3. Las Compañías aseguradoras deben reportar todas las pólizas de seguros obligatorios que se expidan en Colombia.

4. Los Organismos de Tránsito para reportar lo indicado en los numerales 2, 4 y 7 del literal a) de este artículo.

Quienes estén obligados a reportar información al RUNT, no pagarán suma alguna.

PARÁGRAFO 1o. Los Organismos de tránsito directamente o a través de terceros, no podrán cobrar suma alguna por el ingreso de datos al Registro Único Nacional de Tránsito.

PARÁGRAFO 2o. El originador de la información inscrita ante el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, pagará a favor del Ministerio de Transporte la suma que determine la tabla de costos para inscripciones, que produzca anualmente el Ministerio de Transporte.

45 El actor manifestó: “La información se solicita para informar a la ciudadanía cuáles vehículos están registrados como taxi.” Folio2 Cuaderno 1 del Expediente.

46 Se prevén tarifas por la expedición d certificados y por a expedición de certificados de inscripción ante el RUNT.