

Sentencia T-608/13

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

DERECHO DE PETICION ANTE UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Respuesta oportuna, completa y de fondo

DERECHO DE PETICION-Requisitos de la respuesta

Este Tribunal ha entendido que una respuesta de fondo es aquella que refleja que la entidad ha realizado un proceso analítico y detallado para la verificación de los hechos. Es la respuesta que enuncia el marco jurídico que regula el tema sobre el cual se está cuestionando, y que hace un análisis y confrontación de la petición, sin importar si la misma es favorable o no a los intereses del peticionario. Una respuesta que no reúna este requisito condena al solicitante a una situación de incertidumbre, especialmente si se considera que, en muchos eventos, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos, como el derecho al acceso a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. También se ha considerado que los presupuestos de suficiencia, efectividad y congruencia pueden ser empleados para entender como satisfecho un derecho de petición.

CIRCUNSTANCIAS DE DEBILIDAD MANIFIESTA-Protección a persona iletrada víctima del conflicto armado

En lo relacionado con las peticiones radicadas por personas iletradas o en situación de vulnerabilidad, esta Corporación ha reconocido la existencia de una modalidad “reforzada del derecho de petición que exige a los funcionarios y servidores públicos atender de modo especialmente cuidadoso las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas”. Igualmente, se ha reconocido que en virtud del principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución, “los individuos pertenecientes a grupos marginados o discriminados de la

sociedad, se hacen acreedores a medidas estatales de especial protección”; de manera que las autoridades públicas a quienes ha sido encargada la responsabilidad de custodiar sus derechos, deben atender sus solicitudes de manera cuidadosa. Cuando la entidad requerida advierta una condición especial de vulnerabilidad del/la solicitante – como la falta de recursos económicos, su avanzada edad y su exposición evidente al conflicto armado, circunstancias que reúne la peticionaria en nuestro caso – se deba propender por garantizar de forma más expedita y completa el derecho de petición.

ACCESO A INFORMACION PUBLICA Y DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION- Acceso a documentos públicos como elemento esencial para la satisfacción de los derechos de víctimas del conflicto armado

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho al acceso a documentos públicos debe ser entendida como una manifestación concreta del derecho a la información, que en muchas ocasiones se encuentra determinado por la efectiva garantía del derecho fundamental de petición, previsto como el mecanismo por antonomasia para acceder a la información de carácter público.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Regulación normativa

ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA CUANDO SE INVOCA RESERVA LEGAL- Procedencia de la tutela respecto al precedente constitucional sentado por la sentencia T-1025 de 2007

DERECHO A LA REPARACION DE LAS VICTIMAS- Obligación del Estado de crear recursos efectivos para acceder a la reparación

Según el derecho internacional, todas las personas que han sido víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, como las víctimas del conflicto armado, tienen derecho a tener un ‘recurso efectivo para acceder a la reparación’ el cual puede ser de carácter judicial o administrativo. De este modo, las normas internacionales no solo estipulan el derecho a recibir una indemnización material (monetaria), sino que también imponen a los Estados la obligación de contar en su derecho interno con mecanismos procesales para obtenerla. Esto significa que los Estados tienen la obligación de crear un escenario judicial o administrativo propicio para el acceso a la reparación de las víctimas.

DERECHO A LA REPARACION DE LAS VICTIMAS-Vulneración por barreras u obstáculos procesales para acceder al derecho a la reparación judicial o administrativa

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA Y DERECHO A LA REPARACION DE LAS VICTIMAS-Vulneración por UARIV al haberse negado a suministrar copia del acto administrativo por el cual negó a su hijo la calidad de víctima

DERECHO A LA INTIMIDAD Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Juicio de proporcionalidad al negarse la UARIV a suministrar información alegando existencia de reserva legal

No había lugar a que la entidad demandada reservara lo que era de interés para la accionante con el único argumento de que la situación de su hijo había sido resuelta en bloque, en un acto administrativo que contenía información relativa a las solicitudes de otras presuntas víctimas del conflicto. Le correspondía a la UARIV idear otro mecanismo, menos lesivo de los derechos fundamentales de la demandante, mediante el cual pusiera en su conocimiento las motivaciones que dieron lugar a que se negara su solicitud.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA Y DERECHO A LA REPARACION DE LAS VICTIMAS-Orden a UARIV informe a la accionante las razones por las cuales le fue negada a su hijo la condición de víctima del conflicto armado

Referencia: expediente T-3.879.868

Acción de tutela presentada por Maria Enolia Soto, contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., dos (2) de septiembre de dos mil trece (2013).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, 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

En el proceso de revisión del fallo proferido el ocho (8) de marzo de dos mil trece (2013) por el Juzgado Penal del Circuito de Salamina (Caldas) en única instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por Maria Enolia Soto , contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas – en adelante UARIV-.

I. ANTECEDENTES

El pasado cuatro (4) de junio de dos mil doce (2012) la ciudadana María Enolia Soto interpuso la presente acción de tutela por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, igualdad y debido proceso en sus elementos de defensa y contradicción, contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas con fundamento en los siguientes:

Hechos

- 1.- La Sra. Maria Enolia Soto, de 60 años de edad, radicó solicitud de reparación administrativa el día 19 de agosto de 2008[1], en la que aducía su calidad de víctima del conflicto armado por el homicidio de su hijo Carlos Arturo Vidal Soto[2] por parte de las Autodefensas.
- 2.- Mediante acto administrativo el Comité de Reparaciones Administrativas de la UARIV decidió no reconocer la calidad de víctima a su hijo, Carlos Arturo Vidal Soto. De esta decisión solo fue comunicada a la actora la parte resolutive, sin revelarle las razones que determinaron la negativa.
- 3.- La accionante dirigió derecho de petición a la UARIV por medio del cual solicitó le fuera enviada una copia del acto administrativo mediante el cual se le negó a su hijo la calidad de víctima, “con el objeto de interponer el recurso de reposición en contra del mismo”[3].
- 4.- Mediante oficio de radicado No. 20127208246301, la entidad accionada dio respuesta a la petición de la actora. En dicha comunicación manifestó que no es posible remitir la copia solicitada, pues el acto administrativo por medio del cual se decidió no reconocer la calidad de víctima a su hijo, no solo se pronunció con respecto a las pretensiones de la actora, sino que también resolvió las solicitudes de reparación administrativa de muchas personas más.

De este modo, “teniendo en cuenta el gran número de folios y el volumen de las solicitudes decididas en el mismo acto” se decidió salvaguardar el derecho a la intimidad de los demás interesados y por lo tanto reservar la información solicitada.

En esta comunicación se le informó también que “de no estar conforme con la decisión...siempre que se encuentre dentro de los términos legales [5 días] podrá interponer el recurso de reposición con fundamento en la comunicación por la cual se le informó la decisión...”.

Pruebas que obran en el expediente

- 1.- Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante (Folio 3 del cuaderno principal).
- 2.- Copia de la respuesta de la UARIV al derecho de petición radicado No. 20127118215832 con fecha del 22 de noviembre de 2012 (Folio 4 del cuaderno principal), en el cual se manifestó por la demandada:
- 3.- Copia de la solicitud de reparación administrativa presentada al Comité de Reparaciones Administrativas (Folio 8 del cuaderno de la Corte).
- 4.- Copia del Registro Civil de Nacimiento de Carlos Arturo Vidal Soto (Folio 9 del cuaderno de la Corte).

Fundamentos jurídicos de la solicitud de tutela

5.- Afirma la accionante que de los anteriores hechos se desprende que le ha sido vulnerado su derecho al debido proceso. Solicita que se ordene a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la expedición de una copia del acto administrativo donde se resolvió sobre su solicitud de reparación administrativa en la cual se decidió privar a su hijo de la condición de víctima del conflicto armado. Además, se solicita exhortar a la demandada para que esta situación no se siga presentando con las demás víctimas.

Contestación de la entidad administrativa accionada

6.- La entidad accionada dio contestación al presente amparo en el término otorgado por

la autoridad judicial. Tras hacer un recuento de sus competencias y del nuevo esquema existente para la atención y reparación integral de las víctimas, resalta que mediante comunicación del 22 de noviembre de 2011 dio respuesta al derecho de petición de la accionante, explicándole que la información que solicita es objeto de reserva, por lo que no es posible acceder a su solicitud. Igualmente, informa que si la actora se encuentra inconforme con lo decidido respecto de su hijo, nada le impide impugnar esta actuación mientras lo haga dentro de los términos legalmente instituidos.

Decisiones judiciales objeto de revisión

Única Instancia

7.- El Juzgado Penal del Circuito de Salamina –Caldas– profirió sentencia de única instancia el ocho (8) de marzo de dos mil trece (2013) en la cual decidió denegar el amparo de los derechos fundamentales invocados por la actora. Lo anterior, en cuanto estimó que la accionante, al no interponer ante el tribunal el recurso de insistencia contemplado en el artículo 26 de la ley 1437 de 2011 en contra de la decisión que le denegó el acceso a las copias que solicitaba, no agotó todos los mecanismos judiciales existentes para lograr la satisfacción de sus pretensiones.

Además, adujo que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional con relación al carácter de confidencialidad que ostentan determinados documentos, ha sido enfática en resaltar que no es el juez constitucional el llamado a determinar qué documentos gozan de esta especial reserva. Con el fin de acceder a un documento respecto del cual las autoridades alegan reserva, correspondía agotar el recurso de insistencia, el cual es idóneo, eficaz y expedito para los fines que se persiguen con el amparo constitucional solicitado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problema jurídico

2.- Sobre el presente asunto corresponde la Sala de Revisión determinar, en primer lugar, (i) si procede la acción de tutela en aquellos casos en los cuales la administración pública niega a los particulares el acceso a información que reposa en el Estado con el argumento de que la misma está sometida a reserva. Posteriormente, y de ser procedente en el presente caso la acción de tutela, la Sala deberá entrar a determinar (ii) si la UARIV vulneró los derechos fundamentales de petición, de acceso a la información y de reparación administrativa al haberse negado a suministrar a la actora una copia del acto administrativo mediante el cual le negó a su hijo la condición de víctima del conflicto armado.

3.- A fin de resolver el asunto, la Sala se pronunciará sobre (i) el contenido y alcance del derecho fundamental de petición respecto de personas iletradas o en situación de vulnerabilidad y (ii) el derecho de acceso a la información como elemento esencial para la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado, para finalmente abordar el (iii) análisis del caso concreto.

Asunto previo: El estudio del requisito de subsidiariedad

4.- Existe una prerrogativa especial que es atribuible a las personas en situación de debilidad manifiesta y a quienes son sujetos de especial protección constitucional, como las víctimas del conflicto armado, la cual consiste en la elasticidad que se debe imprimir al análisis correspondiente al requisito de subsidiariedad que se hace dentro del estudio de procedibilidad de la acción de tutela.

En este sentido la Corte ha advertido que “existen situaciones especiales en las que el análisis de procedencia de la acción debe desatarse de manera más amplia y permisiva, en atención a la especial naturaleza de las personas que solicitan la protección de sus derechos constitucionales fundamentales”[4]. Este criterio de flexibilidad ha sido aplicado por el juez constitucional en todos los casos en que están de por medio los derechos de cualquiera de los sujetos de especial protección constitucional, “tales como niños, mujeres cabeza de familia, ancianos, miembros de minorías o personas en condiciones de extrema pobreza”[5].

Bajo este supuesto la Corte ha determinado que respecto de personas puestas en

condiciones de debilidad manifiesta, no resulta oponible el argumento de la omisión en la impugnación de las decisiones judiciales o actos administrativos que los afecten, para declarar improcedente el amparo.

Por ejemplo, respecto de las personas víctimas del desplazamiento forzado, esta Corporación ha establecido que la especial protección que la Constitución les otorga se traduce en una mayor comprensión de las apremiantes circunstancias que los afectan, por lo cual "...resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción en consideración a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran y a la calidad de sujetos de especial protección que tienen quienes se encuentran en estas circunstancias..."[6].

Por último, no se puede olvidar la naturaleza jurídica misma de la acción de tutela como acción autónoma e independiente que no requiere del cumplimiento de determinados requisitos previos a su interposición. Siendo así, la omisión de los interesados de impugnar los actos administrativos contrarios a sus pretensiones no puede considerarse como una causal de improcedencia en el estudio de la vulneración de las garantías fundamentales objeto de litis[7].

5.- De otra parte, en la sentencia T-1025 de 2007[8] se sentó una regla sobre la procedencia de la tutela para la protección del derecho de acceso a la información pública, según la cual, cuando no se invoca por la entidad requerida una verdadera reserva legal o constitucional o motivos de seguridad nacional, la tutela resulta procedente en lugar del recurso de insistencia. Lo anterior encuentra sustento en que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa del que disponen los peticionarios cuando la administración se niega a permitir el acceso a la información pública solicitada aduciendo la existencia de una reserva e invocación de las disposiciones legales pertinentes. Por esta razón ha de entenderse que, cuando el ciudadano no tiene conocimiento de que su información le ha sido negada con base en una verdadera reserva, éste no se encuentra obligado a saber que en su caso procede el recurso de insistencia.

6.- En definitiva, la Sala considera que una vez recibida por la accionante la respuesta de la UARIV en la cual se le negaba la copia de dicho acto administrativo, ésta tenía la posibilidad de interponer el recurso de insistencia previsto en los artículos 21 y 26 de las Leyes 57 de

1985 y 1437 de 2011, respectivamente. Sin embargo, como se estableció en líneas anteriores, resultaba desproporcionado exigirle el agotamiento de este mecanismo antes de acudir a la acción de tutela, por dos razones: una objetiva y otra subjetiva. En primer lugar, la Sra. Maria Enolia Soto es una mujer de 60 años en condiciones de debilidad manifiesta. La anterior afirmación responde a que la misma se encuentra en situación de vulnerabilidad económica[9], cuenta con 60 años edad[10] y actualmente, reside en una zona de influencia de las autodefensas, como lo es Salamina, Caldas[11] (criterio subjetivo).

Además, al momento de contestarle la petición a la actora negándole el acceso a la información solicitada, la entidad no invocó una verdadera reserva legal o constitucional pues no invocó el fundamento legal o constitucional donde supuestamente se contempla tal reserva (criterio objetivo).

Estas dos razones: (i) la correspondiente a un criterio subjetivo que valora las condiciones particulares de la demandante al momento de analizar la procedibilidad, y (ii) la que analiza un criterio objetivo según el cual la tutela puede desplazar al recurso de insistencia en todos los casos en que la entidad requerida no haya invocado una reserva legal para restringir el acceso a la información, le permiten a esta Sala concluir que, en este caso, el amparo resultaba procedente para la protección del derecho de acceso a la información pública.

El contenido y alcance del derecho fundamental de petición respecto de personas iletradas o en situación de vulnerabilidad.

7.- El derecho de petición es una prerrogativa especial prevista en el artículo 23 de la Carta Política, consistente en la posibilidad que tienen todas las personas de realizar peticiones respetuosas ante las autoridades o ante otros particulares, con el objeto de obtener la satisfacción de un interés personal o colectivo.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de fijar el sentido y alcance del derecho de petición, trazando algunas reglas básicas acerca de cuándo debe entenderse que dicha garantía ius fundamental ha sido satisfecha[12]. Así, ha definido los rasgos principales del derecho de petición al afirmar de forma reiterada que las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades por los particulares, deben ser resueltas de

manera oportuna, completa y de fondo, y no limitarse a una simple respuesta formal[13]. Al respecto ha considerado lo siguiente:

“Según se ha precisado en la doctrina constitucional, esta garantía constitucional consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada. Asimismo, tal respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución...”[14]

De no ser posible para la entidad cuestionada la absolución de la duda o el suministro de información solicitada por el particular, ésta “deberá informar al peticionario acerca de los inconvenientes que tiene en ese momento para responder su inquietud, y le informará de todos modos, el término en el cual podrá producir la respuesta a su cuestionamiento”[15].

8.- Ahora bien ¿Cuándo se entiende que la entidad requerida ha dado una respuesta completa y de fondo?

Este Tribunal ha entendido que una respuesta de fondo es aquella que refleja que la entidad ha realizado un proceso analítico y detallado para la verificación de los hechos. Es la respuesta que enuncia el marco jurídico que regula el tema sobre el cual se está cuestionando, y que hace un análisis y confrontación de la petición, sin importar si la misma es favorable o no a los intereses del peticionario[16].

Una respuesta que no reúna este requisito condena al solicitante a una situación de incertidumbre, especialmente si se considera que, en muchos eventos, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos, como el derecho al acceso a la información, a la participación política y a la libertad de expresión[17].

También se ha considerado que los presupuestos de suficiencia, efectividad y congruencia pueden ser empleados para entender como satisfecho un derecho de petición. Por lo tanto, “una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la solicitud y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la contestación sea negativa a las pretensiones del peticionario; es efectiva si soluciona el caso que se plantea (artículos 2, 86

y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido”[18].

9.- En lo relacionado con las peticiones radicadas por personas iletradas o en situación de vulnerabilidad, esta Corporación ha reconocido la existencia de una modalidad “reforzada del derecho de petición que exige a los funcionarios y servidores públicos atender de modo especialmente cuidadoso las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas”[19]. Igualmente, se ha reconocido que en virtud del principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución, “los individuos pertenecientes a grupos marginados o discriminados de la sociedad, se hacen acreedores a medidas estatales de especial protección”[20]; de manera que las autoridades públicas a quienes ha sido encargada la responsabilidad de custodiar sus derechos, deben atender sus solicitudes de manera cuidadosa.

Este desarrollo jurisprudencial encuentra sustento en la Observación General No. 31 del Comité de Derechos Humanos en la cual se estableció que es preciso tener en cuenta la vulnerabilidad especial de algunas categorías de personas[21], como la de una presunta víctima del conflicto armado.

Lo anterior permite concluir que cuando la entidad requerida advierta una condición especial de vulnerabilidad del/la solicitante – como la falta de recursos económicos, su avanzada edad y su exposición evidente al conflicto armado, circunstancias que reúne la peticionaria en nuestro caso – se deba propender por garantizar de forma más expedita y completa el derecho de petición.

El derecho de acceso a la información como elemento esencial para la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado.

Por su parte, el artículo 74 según el cual “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”, regula la posibilidad que tienen todas las personas de solicitar a la autoridad correspondiente el suministro de documentos públicos, siempre y cuando no tengan el carácter de reservados, según la ley[22].

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho al acceso a documentos

públicos (artículo 74 C.P.) debe ser entendida como una manifestación concreta del derecho a la información (artículo 20 C.P.), que en muchas ocasiones se encuentra determinado por la efectiva garantía del derecho fundamental de petición (artículo 23 C.P.), previsto como el mecanismo por antonomasia para acceder a la información de carácter público. Sobre el particular se ha establecido:

“es cierto que el derecho a acceder a los documentos públicos consagrado en el artículo 74, puede considerarse en buena medida como una modalidad del derecho fundamental de petición y como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información y, por lo tanto, comparte con éstos su núcleo axiológico esencial, no lo es menos que tiene también un contenido y alcance particulares que le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales”[23].

Desde la sentencia T-473 de 1992, la jurisprudencia constitucional ha reiterado el carácter de fundamental del derecho constitucional de acceso a la información pública. Su contenido y alcance ha venido siendo complementado con lo dispuesto en diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad (inciso 2, artículo 93 C.P.[24]).

Los estándares internacionales en la materia desarrollados por la Convención Americana de Derechos Humanos[25] y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[26], 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. En la sentencia T-511 de 2010 se destacaron 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 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"[27] (Subrayas fuera del original).

11.- Particularmente, con relación a las solicitudes que formulan los particulares para que se les expidan certificaciones sobre documentos que reposan en las oficinas públicas o sobre hechos de que estas mismas tengan conocimiento[28], la Ley 57 de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales, estableció que la Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia de los mismos

“mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes”[29]. Así mismo, ante el evento de que le fuera negada al particular la información solicitada, previó la posibilidad de que éste insistiera en su solicitud mediante el denominado ‘recurso de insistencia’[30].

Igualmente, en materia de regulación del derecho de acceso a la información existen otras disposiciones contenidas en la Ley 594 de 2000[31].

Por su parte, la Ley 1437 de 2011 mediante la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció que respecto de las solicitudes respetuosas presentadas por los ciudadanos, sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley[32]. Esta misma disposición contempló que estarían especialmente sometidos a reserva los siguientes asuntos:

- “1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial.
2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
3. Los amparados por el secreto profesional.
4. 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, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.
5. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación”[33].

Así mismo, estableció que toda decisión mediante la cual se rechace la petición de informaciones o documentos por parte de una autoridad pública (i) deberá ser motivada, (ii) deberá indicar, en forma precisa, las disposiciones legales pertinentes y (iii) deberá

notificarse al peticionario[34]. Dispuso igualmente que (iv) contra esa decisión que niegue el acceso a informaciones o documentos por motivos de reserva legal, procederá solamente el recurso de insistencia[35].

Cabe anotar que la sentencia C-818 de 2011, mediante la cual se estudió la constitucionalidad de las anteriores disposiciones, consideró que “si bien constata la existencia de una contradicción con la normatividad superior, que impone la exclusión inmediata del ordenamiento jurídico de las normas afectadas [en razón a que el contenido de los derechos fundamentales debe ser regulado mediante ley estatutaria], esta decisión genera una situación constitucionalmente peor que incide con suma gravedad en la vigencia de principios o derechos constitucionales especialmente protegidos en la Carta”.

Por esta razón, la Corte decidió declarar la inexecutable de las disposiciones mencionadas, con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, medida que no solo asegura no dejar al ciudadano sin las herramientas necesarias para la garantía del derecho de petición, sino que permite dar un plazo razonable al Congreso para que adopte una regulación sobre éste.

Así mismo, el Proyecto de la Ley Estatutaria de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, declarada executable por esta Corte mediante sentencia C-274 de 2013, establece que el acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Por esta razón, en 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] las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática”[36].

12.- La Corte Constitucional, con base en lo dispuesto en el derecho internacional y el derecho interno, ha desarrollado algunas reglas en relación con el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a las informaciones públicas que reposan en los entes de control y en las entidades públicas.

En la sentencia C-491 de 2007, la Corte estableció que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información, cuando, entre otras cosas, “la restricción está autorizada por la ley o la

Constitución... la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos [y cuando] la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

De este modo, solo puede ser objeto de reserva lo que está expresamente estipulado de forma taxativa en la ley. En otras palabras, la reserva, como límite del derecho a acceder a la información pública, se sustenta en el principio de legalidad.

13.- Mediante la sentencia T-1025 de 2007 la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela presentada por un representante de la comunidad de paz de San José de Apartadó en contra del Ministerio de Defensa Nacional por no haberle suministrado los nombres de los ‘oficiales, suboficiales y soldados’ y de los miembros de la ‘Policía Nacional’ que se encontraban en el lugar, fecha y hora en que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos de esa comunidad, cometidas presuntamente por agentes de la Fuerza Pública.

El Ministerio se opuso a esta solicitud aduciendo que la entrega de esa información sería violatoria de los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso de miembros de la Fuerza Pública a quienes el demandante relacionaba con hechos que constituyen graves violaciones de derechos humanos. Además indicó que los hechos denunciados por el actor estaban siendo investigados y que esas investigaciones gozaban de reserva.

En esta oportunidad, en aras de resolver la colisión entre los derechos alegados por cada una de las partes (garantías judiciales de los miembros de la Fuerza Pública vs. Derecho de acceso a la información y verdad justicia y reparación de las víctimas del conflicto), la Sala de Revisión decidió someter la negativa del Ministerio a un juicio de proporcionalidad estricto. Así, señaló:

“El hecho de que en este caso el examen de proporcionalidad sea estricto implica que el juicio no se reduce a observar si la decisión del Ministerio de la Defensa persigue un fin acorde con la Constitución y es adecuada para lograrlo, sino que también implica observar si esa medida es necesaria para lograr un fin que, más que legítimo, es imperioso, y si los beneficios logrados con ella en materia de protección de un derecho constitucional están en una relación de proporcionalidad estricta con los derecho y bienes constitucionales que afecta”[37]. (Subrayas fuera del texto original)

La Corte, luego de realizar dicho test, concluyó que si bien la decisión del Ministerio perseguía un fin acorde con la Carta Política y era adecuada para proteger un fin ajustado a la constitución, cuál era el de proteger los derechos fundamentales al debido proceso y a la presunción de inocencia de los miembros de la Fuerza Pública, “no cumple con los requisitos de necesidad y de estricta proporcionalidad que incorpora el examen estricto de la proporcionalidad de la medida [pues] hace inoperante en este caso el derecho ciudadano de acceder a la información que reposa en las instituciones del Estado. [Además]... la protección del debido proceso y la presunción de inocencia de los agentes de la Fuerza Pública cuyos nombres solicita el actor podría lograrse a través de medidas menos lesivas del derecho de acceso a la información. [Es decir] los beneficios que proporciona la medida no se encuentran en una relación de estricta proporcionalidad con las restricciones que genera para el mencionado derecho de acceder a la información” [38].

Señala que esta afectación extrema del derecho de acceder a la información, obstaculiza también la realización del derecho de las víctimas a lograr la verdad, la justicia y la reparación, y una garantía de no repetición de los hechos que los afectan, pues se les está privando de su derecho a indagar sobre las circunstancias y los presuntos autores de los delitos cometidos en su comunidad.

Finalmente, la Corte decidió tutelar el derecho de acceso a la información de los miembros de la comunidad, y ordenar al Ministerio de Defensa suministrar los nombres de los miembros de la Fuerza Pública pertinentes, advirtiendo que la inclusión de un nombre en la lista, no entraña de ninguna manera el reconocimiento de que esas personas hayan participado en actividades delictivas.

14.- La sentencia T-511 de 2010, que reitera el anterior precedente, resolvió un caso en el cual la Policía Nacional había negado a un ciudadano el acceso a información de carácter público, bajo el argumento de que ésta se había aportado a una investigación penal y en consecuencia se encontraba sometida a reserva legal. En esta oportunidad, la Corte Constitucional estableció que las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada.

En esta ocasión, este Tribunal recuerda que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión mediante la cual niega el acceso a información pública, motivación en la cual debe indicar expresamente la norma en la que se funda la reserva[39], pues los límites del derecho de acceso a la información pública deben estar fijados en la ley únicamente[40].

Señala que “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”.

Bajo esta lógica la Corte estableció que la ley debe fijar 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.

De igual forma, reiteró que los límites del derecho a acceder a la información deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad con el fin de determinar si son constitucionalmente legítimos. Señaló que las medidas de reserva serán legítimas “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”[41].

Además, respecto de su importancia para la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, estableció:

“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 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 [el derecho de acceso a la información] 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”[42] (Negrilla fuera del original).

En dicha sentencia la Corte concluyó que la información solicitada tenía carácter público pues no se encontraba sometida a reserva legal. Así, debido a que la negativa a suministrarla a los demandantes carecía de fundamento, ordena a la Policía Nacional suministrar la información requerida con el objeto de esclarecer los hechos que rodean la desaparición forzada del Sr. Guillermo Rivera Fúquene.

Derecho de las víctimas a contar con un recurso efectivo para acceder a la reparación.

Según el derecho internacional, todas las personas que han sido víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, como las víctimas del conflicto armado, tienen derecho a tener un ‘recurso efectivo para acceder a la reparación’ el cual puede ser de carácter judicial o administrativo. De este modo, las normas internacionales no solo estipulan el derecho a recibir una indemnización material (monetaria), sino que también imponen a los Estados la obligación de contar en su derecho interno con mecanismos procesales para obtenerla[43]. Esto significa que los Estados tienen la obligación de crear un escenario judicial o administrativo propicio para el acceso a la reparación de las víctimas. Así lo reconoció recientemente la sentencia SU-254 de 2013 de la Corte Constitucional al señalar:

“El derecho a la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado no se agota, de ninguna manera, en el componente económico a través de medidas indemnizatorias de los perjuicios causados, sino que por el contrario, la reparación integral es un derecho complejo que contiene distintas formas o mecanismos de reparación como medidas de restitución, de rehabilitación, de satisfacción, garantías de no repetición, entre otras”.

Dentro de las tres facetas del derecho a la reparación en su dimensión procedimental, encontramos la del derecho de la accesibilidad a la reparación. Según este criterio, no basta con la consagración de tales recursos en la legislación (disponibilidad), ni con que dichos mecanismos sean de una calidad considerable (aceptabilidad), sino que además se necesita

que éstos sean accesibles a las víctimas, de tal manera que su diseño permita su utilización en la práctica (accesibilidad).

De este modo, la doctrina[44] ha establecido que la accesibilidad del derecho a la reparación en su dimensión procedimental supone que el Estado deberá garantizar las condiciones que permitan el acceso efectivo y sin discriminación de las víctimas a los recursos judiciales y administrativos existentes para la reclamación de la reparación. Entre otras cosas, el Estado debe garantizar el acceso a la información que sea de interés para las víctimas y que resulte necesaria para el efectivo ejercicio del recurso para acceder a la reparación[45].

En este sentido, los ‘Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones’[46] han determinado que las trabas impuestas por la administración a las víctimas que pretenden acceder a una reparación, pueden ser consideradas como una afrenta de su derecho a ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad. Por esta razón, lo que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y a concederles una reparación, no pueden dar lugar a un nuevo trauma para quienes ya han soportado las consecuencias del conflicto armado, es decir, no deben re-victimizar a los solicitantes.

En definitiva, las barreras u obstáculos procesales que tengan las víctimas para acceder al derecho a la reparación judicial o administrativa deberán ser interpretadas como una vulneración de la faceta procedimental del derecho fundamental a la reparación, en su dimensión de accesibilidad, contraria a los principios de humanidad y dignidad consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos y en el DIH.

Conclusiones

1.- La reserva, como límite del derecho a acceder a la información pública, se sustenta en el principio de legalidad lo que significa que la restricción debe estar autorizada en la ley o en la Constitución (sentencia C-491 de 2007).

2.- Los límites del derecho a acceder a la información deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad con el fin de determinar si son constitucionalmente legítimos. En éste se

deberá demostrar que la medida de reserva no solo (i) persigue un fin acorde con la Constitución, y (ii) es idónea para proteger la finalidad constitucionalmente legítima, sino que además, (iii) es necesaria y proporcional para lograr ese fin (sentencia T-1025 de 2007 y T-511 de 2010).

3.- El derecho fundamental de acceso a la información pública es una herramienta esencial para la efectiva satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado a la verdad, la justicia y la reparación (sentencia T-1025 de 2007 y T-511 de 2010).

4.- Los obstáculos procesales que tengan las víctimas para acceder al derecho a la reparación judicial o administrativa deberán ser interpretadas como una vulneración de la faceta procedimental del derecho fundamental a la reparación, en su dimensión de accesibilidad, contraria a los principios de humanidad y dignidad.

Análisis del caso concreto

15.- La Sra. Maria Enolia Soto incoa acción en contra de Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas por considerar que la misma ha vulnerado sus derechos fundamentales de petición y acceso a la información al negarse a suministrarle copia del acto administrativo mediante el cual el Comité de Reparaciones Administrativas decidió no reconocer la calidad de víctima a su hijo, Carlos Arturo Vidal Soto. La anterior solicitud de la actora se realizó en razón a que a ella solo le fue comunicada por la demandada la parte resolutive de dicho acto administrativo, sin indicarle las razones que determinaron la negativa, situación que le impedía interponer recursos contra esta decisión.

El Comité de Reparaciones Administrativas de la entidad accionada señala que no le es posible remitir la copia solicitada pues este acto administrativo no solo se pronunció sobre las pretensiones de la actora, sino que también resolvió las solicitudes de reparación administrativa de muchas personas más, por lo cual decidió reservar la información solicitada en salvaguarda del derecho a la intimidad de los demás interesados.

16.- Sobre el presente asunto corresponde a la Sala de Revisión determinar, en primer lugar, si procede la acción de tutela en aquellos casos en los cuales la administración pública niega a un particular el acceso a información que reposa en el Estado, sin haber

agotado éste el recurso de insistencia.

Pues bien, como fue indicado en el fundamento jurídico No. 6 de esta sentencia, resultaba desproporcionado exigirle a la actora el agotamiento del recurso de insistencia previsto en la legislación como requisito para acudir a la acción de tutela, en razón de: (i) un criterio subjetivo, conforme al cual, se debe valorar la condición de vulnerabilidad[47] de la demandante al momento de analizar la procedibilidad, y (ii) un criterio objetivo, según el cual, la tutela puede desplazar al recurso de insistencia en todos los casos en que la entidad requerida no haya invocado una verdadera reserva legal para restringir el acceso a la información, pues deberá entenderse que en ese supuesto, el particular no se encontraba obligado a saber que en su caso procede el recurso de insistencia.

Por último, la Sala debe recordar que el asunto que se revisa tiene la suficiente relevancia constitucional para ser resuelto de forma inmediata y directa por el juez de tutela, pues pretende la garantía del derecho al acceso a la información y del derecho a la reparación de una presunta víctima del conflicto armado, considerada por esta Corte como sujeto de especial protección constitucional.

17.- Una vez se ha concluido que el amparo resultaba procedente, la Sala deberá entrar a determinar si la UARIV vulneró los derechos fundamentales de petición, de acceso a la información y de reparación administrativa al haberse negado a suministrar a la actora una copia del acto administrativo mediante el cual le negó a su hijo la condición de víctima del conflicto armado.

19.- Ahora bien, lo que compete determinar es si con el contenido de esta respuesta, es decir, con la medida de reserva invocada por la entidad se transgrede el derecho de la actora a acceder a información pública (artículo 70 C.P.).

De conformidad con la sentencia C-491 de 2007 referida previamente, la Sala considera que toda restricción al acceso a la información debe estar autorizada por la ley o la Constitución, pues la reserva, como límite del derecho a acceder a la información pública, se sustenta en el principio de legalidad.

Esta afirmación encuentra respaldo en la reciente sentencia C-274 de 2013 mediante la cual se revisó la constitucionalidad del Proyecto[49] de la Ley Estatutaria de Transparencia y del

Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. En esta ocasión la Corte declaró la exequibilidad del proyecto en el cual se reitera que la regla general es que, donde quiera que no exista reserva legal expresa establecida por el legislador, debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información. Además, la ley revisada indica que la limitación que se imponga debe resultar razonable y proporcionada a la finalidad que se persigue[50].

20.- De este modo, con el fin de determinar si la restricción para el acceso a la información solicitada por la actora es o no constitucionalmente válida, se requiere verificar que la medida de reserva (i) persigue un fin constitucionalmente legítimo, (ii) es adecuada para lograrlo y (iii) es necesaria y proporcional a los beneficios que reporta y a los bienes constitucionales que afecta.

Pues bien, los dos principios o derechos fundamentales que se encuentran en tensión en el presente asunto son los siguientes: de un lado, el derecho a la intimidad y la privacidad de las demás personas a quienes les fue resuelta su solicitud de reparación en el mismo acto administrativo, el cual invoca el Comité de Reparaciones Administrativas de la UARIV para negarse a expedir la copia del acto solicitada por la actora; y del otro, el derecho al acceso a la información pública y a la reparación administrativa en su faceta de ‘accesibilidad’, el cual considera vulnerado la Sra. Maria Enolia con la decisión de la UARIV de no suministrarle la motivación de la decisión mediante la cual se le negó a su hijo la calidad de víctima, por cuanto le impidió interponer los recursos de ley contra dicha decisión.

El primer paso del juicio de proporcionalidad consiste en establecer si el objetivo que busca la medida constituye un fin imperioso, desde el punto de vista constitucional. La Sala considera que la medida de la UARIV de reservar la información contenida en el acto administrativo, se apoya en un fin constitucionalmente legítimo cual es proteger la intimidad y privacidad de las demás personas a quienes se les resolvió su solicitud de reparación administrativa en el mismo acto.

Lo anterior encuentra sustento en el artículo 15 de la Constitución Política según el cual, todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar, y en diversos tratados internacionales[51] que integran el bloque de constitucionalidad (artículo 93 C.P.), conforme a los cuales nadie deberá ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada y su

familia.

Además, al analizar el segundo paso del test de proporcionalidad relativo a si la medida es o no adecuada para lograr ese fin, la Sala encuentra que efectivamente se trata de una medida que resulta adecuada para proteger la intimidad y privacidad de los demás solicitantes, pues evidentemente al no suministrar la copia del acto administrativo, no se dio a conocer la información relativa a los demás solicitantes.

Respecto del tercer paso del juicio, conforme al cual corresponde determinar si esa medida era necesaria para que pudiera garantizarse el fin legítimo consagrado en la Constitución, la Sala encuentra que la entidad demandada podía proteger la intimidad y la privacidad de los demás particulares mediante otros mecanismos que no resultaran tan lesivos para quien requería la información, es decir, a través de otras medidas que no hubieran implicado una grave afectación del derecho de la accionante a acceder a informaciones públicas. De este modo, independientemente de si el hijo de la actora era o no víctima del conflicto armado, la Sra. Maria Enolia tenía derecho a conocer las motivaciones que llevaron al Comité de Reparaciones Administrativas de la UARIV a negarle esa condición. A su vez, debió tener la posibilidad de recurrir esa decisión que la afectaba directamente, dado que la misma implicaba el fracaso de su solicitud de reparación administrativa como víctima del conflicto por la muerte de su hijo a manos de las autodefensas. Sobre el particular, esta Corporación ha establecido lo siguiente:

“De conformidad con el principio de necesidad, la información personal que deba ser objeto de divulgación, se limita estrechamente a aquella que guarda relación de conexidad con la finalidad pretendida mediante su revelación. Así, queda prohibido el registro y la divulgación de datos que excedan el fin constitucionalmente legítimo”[52] (Subrayas fuera del texto).

Con todo, la Corte encuentra que la Sra. Maria Enolia no tenía ningún interés en conocer las razones que llevaron a la Comisión de Reparaciones Administrativas de la demandada, a negar o conceder las pretensiones de los demás solicitantes. De este modo, dado que según el artículo 15 de la C.P. el Estado tiene la obligación velar por la protección del derecho a la intimidad de las víctimas y de su seguridad, la UARIV no se encontraba obligada a poner en conocimiento de la demandante la totalidad del acto administrativo.

Sin embargo, respecto de los apartes del acto administrativo que se refieren a la solicitud de la accionante y que resuelven no darle a su hijo, Carlos Arturo Vidal Soto, la condición de víctima del conflicto armado (incluidos fundamentos fácticos y jurídicos, motivación de la decisión y decisión) la Sala encontró que no podía alegarse por la UARIV la existencia de reserva legal para negarse a proporcionar dicha información, por lo que debió haberla suministrado.

Lo anterior en razón a que la misma legislación y la jurisprudencia constitucional han reconocido reiteradamente que las decisiones de la administración que afecten a los particulares o sean contrarias a sus intereses, deben estar debidamente motivadas. Así por ejemplo, respecto de las solicitudes de inscripción en el RUV, el Decreto 4800 de 2011 estableció que “el acto administrativo de no inclusión deberá contener, como mínimo... 1. La motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión [y] 2. Los recursos que legalmente proceden contra las decisiones...”[53]. Por esta razón, la decisión del Comité de Reparaciones de la UARIV de no reconocer como víctima del conflicto al hijo de la Sra. Maria Enolia, debió ser debidamente motivada por la entidad, y sus motivaciones debieron ser puestas en conocimiento de la accionante.

En conclusión, no había lugar a que la entidad demandada reservara lo que era de interés para la accionante con el único argumento de que la situación de su hijo había sido resuelta en bloque, en un acto administrativo que contenía información relativa a las solicitudes de otras presuntas víctimas del conflicto. Le correspondía a la UARIV idear otro mecanismo, menos lesivo de los derechos fundamentales de la demandante, mediante el cual pusiera en su conocimiento las motivaciones que dieron lugar a que se negara su solicitud.

21.- Otra razón que le permite a esta Sala afirmar que la medida empleada por la UARIV no cumplió con los requisitos de necesidad y de estricta proporcionalidad que incorpora el examen estricto de la proporcionalidad es que, en el presente caso, dicha reserva obstruyó toda posibilidad de la actora a acceder a una reparación administrativa por la muerte de su hijo, haciendo inoperante uno de sus derechos como presunta víctima del conflicto armado, el derecho a la reparación.

La Sala observa que la medida de la UARIV de reservar dicho acto administrativo no solo vulnera de forma grave el derecho de la Sra. Maria Enolia a acceder a informaciones

públicas, sino que compromete gravemente el derecho que tienen todas las víctimas a contar con un recurso efectivo para acceder a la reparación. Lo anterior en razón a que el no contar con la información relativa a las razones por las cuales se le negó a su hijo la condición de víctima, le impidió a ella recurrir esa decisión, lo que implica un incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar “accesibilidad” al mecanismo previsto para acceder a la reparación.

Con base en las anteriores consideraciones la Sala ordenará a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, informe a la accionante las razones por las cuales le fue negada a su hijo la condición de víctima del conflicto armado. Para lo anterior (i) podrá remitirle un comunicado particular que contenga los apartes del acto administrativo que sean de su interés (motivaciones y parte resolutive) o (ii) podrá expedir un acto administrativo particular en el cual se expresen las razones concretas de la negativa. El acto deberá ser debidamente notificado a la Sra. Maria Enolia y deberá informar de forma clara y completa sobre los recursos que procede contra el mismo.

Por último, se advertirá a la UARIV que siempre que en un mismo acto administrativo solucione más de una situación jurídica, se encontrará obligada a informar a cada uno de los interesados los apartes del acto administrativo que sean de su interés (fundamentos fácticos y jurídicos, motivación de la decisión y parte resolutive) a fin de que éstos puedan interponer los recursos de ley contra las decisiones que los afecten. Por esta razón, ante la imposibilidad de idear un mecanismo que permita hacer posible lo anterior, la UARIV deberá proceder a resolver la situación jurídica de cada uno de los solicitantes en actos administrativos independientes.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Segundo.- ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia,

informe a la accionante las razones por las cuales le fue negada a su hijo (Carlos Arturo Vidal Soto) la condición de víctima del conflicto armado. Para lo anterior (i) podrá remitirle un comunicado particular que contenga los apartes del acto administrativo que sean de su interés (fundamentos fácticos y jurídicos, motivación de la decisión y parte resolutive) o (ii) podrá expedir un acto administrativo particular en el cual se expresen las razones concretas de la negativa. El acto deberá ser debidamente notificado a la Sra. María Enolia Soto y deberá informar de forma clara y completa sobre los recursos que proceden contra el mismo.

Tercero.- ADVERTIR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas que se abstenga de volver a reservar la información relativa a las motivaciones para negar la condición de víctima a un particular, en los casos en que la misma sea solicitada por la presunta víctima o por terceros interesados.

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

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

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-608/13

DERECHO FUNDAMENTAL A LA INFORMACION PUBLICA-Finalidad (Salvamento parcial de voto)

El acceso a la información pública, consagrado en el artículo 74 de la Carta Política, ha sido definido por la Corte como un derecho fundamental que facilita el control ciudadano y que, en esa medida, permite combatir la corrupción, salvaguardar el derecho a la memoria histórica de la sociedad, satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones a los derechos humanos y cumplir otros propósitos vinculados a la garantía de un Estado democrático y respetuoso de los derechos fundamentales.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Cualquier ciudadano puede conocer la información que reposa en las instituciones del Estado, a menos que su divulgación haya sido limitada por la ley (Salvamento parcial de voto)

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Se debió ordenar la entrega de una “copia íntegra, auténtica y gratuita” de los apartes de la decisión que interesaba a la accionante, o en su defecto, expedición de acto administrativo que resolviera solicitud de reparación (Salvamento parcial de voto)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Octava de Revisión, procedo a explicar las razones que me impiden acompañar la decisión adoptada en la Sentencia T-608 de 2013.

Primero que todo, debo aclarar que concuerdo con que la UARIV debe informar a la accionante, María Enolia Soto, las razones por las cuales se abstuvo de reconocerle a su hijo la calidad de víctima del conflicto armado interno. No obstante, estimo que la orden de protección que la Sala de Revisión impartió en ese sentido debió derivarse del amparo de los derechos al debido proceso y a la reparación administrativa de la señora Soto-este

último en su faceta procedimental de accesibilidad-, y no del de su derecho de acceso a la información pública, el cual es ajeno al asunto objeto de revisión. En este sentido, debe tenerse en cuenta lo siguiente.

1. El acceso a la información pública, consagrado en el artículo 74 de la Carta Política[54], ha sido definido por la Corte como un derecho fundamental que facilita el control ciudadano y que, en esa medida, permite combatir la corrupción, salvaguardar el derecho a la memoria histórica de la sociedad, satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones a los derechos humanos y cumplir otros propósitos vinculados a la garantía de un Estado democrático y respetuoso de los derechos fundamentales.

Dichas aspiraciones han conducido a identificarlo como una manifestación específica del derecho de petición que, a diferencia de este, puede reclamarse sin necesidad de acreditar un interés directo o una afectación personal, y que genera la obligación estatal correlativa de producir la información, conservarla y ponerla oficiosamente a disposición del público interesado.

2. El derecho de acceso a la información pública supone, en consecuencia, que cualquier ciudadano pueda conocer la información que reposa en las instituciones del Estado, a menos que su divulgación haya sido limitada por la ley y si, además, la reserva es adecuada, necesaria y proporcional para lograr un fin constitucionalmente legítimo. Por eso, la Corte lo ha protegido al comprobar que una entidad pública restringió la divulgación de una información de forma ilegítima, porque la reserva no había sido autorizada por el legislador; porque el funcionario que la impuso no motivó su decisión; porque la reserva no perseguía un fin constitucionalmente legítimo o no cumplía las exigencias de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad antes mencionadas.[55]

3. La Sentencia T-608 de 2013 analizó el asunto objeto de revisión desde esa perspectiva, como si la accionante hubiera reclamado la vulneración de su derecho a obtener una información que, por ser pública, pudiera ser solicitada “por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno”[56]. Sin embargo, el relato de los antecedentes del fallo confirma que no fue esto lo que la motivó a instaurar la tutela, sino, concretamente, el hecho de que la UARIV se hubiera negado a notificarla sobre las razones

que evaluó para resolver una situación que le incumbía exclusivamente a ella, relacionada, ni más ni menos, que con su eventual condición de víctima del conflicto armado y con la consecuente posibilidad de acceder a la reparación administrativa.

4. Tal circunstancia enfrentaba a la Sala con un dilema constitucional concreto, asociado a la falta de notificación de la parte motiva del citado acto administrativo y a la consecuente infracción de los derechos de defensa y contradicción de la peticionaria. Pese a esto, la Sala amparó el derecho de acceso a la información pública, sobre el supuesto de que la reserva alegada por la UARIV no era necesaria para garantizar la intimidad personal y familiar de las demás personas mencionadas en la decisión[57].

5. Aunque tal planteamiento condujo a una conclusión que comparto y que se ajusta al marco normativo y jurisprudencial sobre la materia -aquella de que “la decisión del Comité de Reparaciones de la UARIV de no reconocer como víctima del conflicto al hijo de la Sra. María Enolia debió ser debidamente motivada por la entidad y sus motivaciones debieron ser puestas en conocimiento de la accionante”- considero que el mismo resulta sumamente problemático frente a la garantía del debido proceso administrativo de la señora Soto y de quienes, enfrentados a una situación como la evaluada en esta oportunidad, exijan conocer las razones que tuvo en cuenta la administración para resolver un asunto que los afecta directamente.

6. Al estudiar la razonabilidad de la reserva alegada por la UARIV, como si el caso objeto de examen hubiera tenido que ver con la negativa a difundir una información pública, la Sala avaló una actuación que contradice las obligaciones objetivas de las autoridades públicas frente a la motivación de sus decisiones y su notificación. Pretender que un acto administrativo de contenido particular y concreto no se le pueda notificar al principal interesado en el mismo, esto es, a aquella persona cuya situación jurídica será definida por la administración, es un contrasentido que además comporta un flagrante desconocimiento del papel que cumple la notificación de estas decisiones frente a la satisfacción de los derechos de contradicción, defensa y acceso a la administración de justicia.

7. Otra cosa es que la información reclamada por la señora Soto estuviera consignada en un acto administrativo que contenía datos relacionados con el eventual derecho a la reparación administrativa de otras víctimas del conflicto armado interno. Aunque esto tampoco

autorizaba a la UARIV a desconocer su deber de notificación con fundamento en la pretendida reserva –pues es claro que la actora solo estaba interesada en conocer los apartes que aludían a la eventual condición de víctima de su hijo, para interponer el recurso de reposición correspondiente- sí ameritaba pronunciarse sobre la inconveniencia de que las solicitudes de reparación de un gran número de personas se resuelva de manera simultánea mediante un acto administrativo de alcance masivo, para luego, con fundamento en ello, alegar que los motivos en virtud de los cuales se definió la situación de cada uno de los peticionarios son reservados. La Sentencia T-608 de 2013, sin embargo, no indicó nada al respecto.[58]

8. Estimo, de conformidad con lo expuesto, que la información reclamada por la señora Soto debía ser conocida por ella, no por las razones señaladas por la mayoría -que el derecho a la intimidad de los demás ciudadanos mencionados en el acto administrativo en cuestión podía protegerse por medios distintos a la reserva- sino en virtud de las obligaciones objetivas de la administración frente a la motivación y la publicidad de sus actuaciones.

Circunscribir el problema jurídico al análisis de la eventual vulneración del debido proceso de la peticionaria, como en su oportunidad lo propuse, habría evitado confusiones sobre la posibilidad de subvertir las reglas que rigen la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto, alegando una supuesta reserva que a los ciudadanos les es inoponible, cuando, como en este caso, la información que reclaman es de su interés exclusivo. Tal sugerencia, sin embargo, no fue acogida por la mayoría.

9. Finalmente, debo manifestar mi inconformidad con el hecho de que la sentencia haya permitido realizar la notificación reclamada mediante un “comunicado particular que contenga los apartes del acto administrativo” que interesan a la accionante.

El deber de la administración frente a la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto solo puede agotarse en las condiciones contempladas al respecto en la normativa correspondiente. Por ello, la sentencia debió ordenar la entrega de una “copia íntegra, auténtica y gratuita” de los apartes de la decisión que interesaban a la peticionaria o, en su defecto, la expedición de un nuevo acto administrativo que resolviera la solicitud de reparación, le informara los fundamentos de hecho y de derecho que se tuvieron en cuenta para resolverla y los recursos que proceden contra el mismo, así como

los plazos y las autoridades ante quienes deben interponerse. Mientras la notificación no se surta en esas condiciones, la decisión adoptada por la UARIV no produce efectos frente a la señora Soto y, por lo tanto, le es inoponible[59].

Fecha ut supra

Magistrado

[1] Folio 8 del cuaderno de la Corte.

[2] Folio 9 del cuaderno de la Corte.

[3] Folio 4 del cuaderno principal.

[4] Sentencia T-206 de 2013.

[5] Sentencia T-719 de 2003.

[6] Sentencia T-284 de 2010. En este caso, a la peticionaria le fue negada su inclusión en el RUPD (Hoy RUV) por cuanto en su declaración afirmó haber sido cultivadora de producto ilícitos, por lo cual, la entidad accionada concluyó que el desplazamiento no había sido resultado de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. Al respecto, esta Corporación resolvió revocar la decisión que le negó el registro en el RUPD y, en su lugar, ordenar que se hiciera un estudio de si independientemente de su antecedente de cultivadora de productos ilícitos, su desplazamiento había sido producto del conflicto armado.

[7] Sentencia T-284 de 2010.

[8] Caso en el cual la Corte conoció de una acción de tutela interpuesta por un representante de la comunidad de paz de San José de Apartadó en contra del Ministerio de Defensa Nacional por no haberle suministrado los miembros de la Fuerza Pública que se encontraban en el lugar, fecha y hora en que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos de esa comunidad. El Ministerio se opuso a esta solicitud aduciendo que la entrega de esa información sería violatoria de los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso de miembros de la Fuerza Pública a quienes el demandante relacionaba con

hechos que constituyen graves violaciones de derechos humanos. Además indicó que los hechos denunciados por el actor estaban siendo investigados y que esas investigaciones gozaban de reserva. En esta oportunidad, la Corte decidió ordenar al Ministerio de Defensa el suministro de la información por considerar que la medida de reserva no cumple con los requisitos de necesidad y de estricta proporcionalidad que incorpora el examen estricto de la proporcionalidad de la medida.

[9] La accionante se encuentra clasificada en el SISBEN con un puntaje de 23,57.

[10] Folio 3 del cuaderno principal.

[11] En Salamina (Caldas) el tema de la guerrilla de las Farc en la subregión es marginal, comparado con el poder que tienen los narcotraficantes y las autodefensas. Según mapas del OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH en los que se establece la ‘Localización de los grupos guerrilleros y de autodefensa en el Viejo Caldas’, se pudo comprobar que la región de Salamina se encuentra, desde la época del presunto homicidio de su hijo (Carlos Arturo Vidal Soto), asediada por Grupos de Autodefensa.

Ver: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/viejo_caldas/viejocaldas.pdf

[12] Sentencia T-172 de 2013.

[13] Sentencia T-481 de 1992.

[14] Sentencia T-957 de 2004.

[15] Sentencia T-395 de 2008.

[16] Ibíd.

[18] Ibíd.

[19] Sentencia C- 542 de 2005

[20] Sentencia T-307 de 2009

[21] Observación General No. 31 del Comité de Derechos Humanos, Sobre la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los estados partes del Pacto, 26 de mayo de 2004.

[22] Sentencia T-158/94 M. En el mismo sentido ver la sentencia T-163 de 1994.

[23] Sentencia T-473 de 1992.

[24] Artículo 93, inciso 2 “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

[25] Aprobado por la Ley 16 de 1972.

[26] Aprobado por la Ley 74 de 1968.

[27] Sentencia T-511 de 2010.

[28] Artículo 24 de la Ley 57 de 1985.

[29] Artículo 21 de la Ley 57 de 1985.

[30] *Ibíd.*

[31] 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.

[32] Artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, el cual fue declarado inexecutable mediante

sentencia C-818 de 2011 con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014.

[33] *Ibíd.*

[34] Artículo 25 de la Ley 1437 de 2011, el cual fue declarado inexecutable mediante sentencia C-818 de 2011 con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014.

[35] Artículo 26 de la Ley 1437 de 2011, el cual fue declarado inexecutable mediante sentencia C-818 de 2011 con efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014.

[36] Comunicado de Prensa No. 18 de la Corte Constitucional de Colombia, mayo 8 y 9 de 2013, consultar en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf>

[37] Sentencia T-1025 de 2007.

[38] *Ibíd.*

[39] Sentencia T-074 de 1997.

[40] 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.

[41] Sentencia T-511 de 2010. Además, la sentencia C-038 de 1996 había señalado 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”.

[42] Sentencia T-511 de 2010.

[43] “El derecho a interponer recursos y a obtener reparación por violaciones graves de los

derechos humanos: Guía para profesionales”, Comisión Internacional de Juristas, agosto de 2006, Bogotá.

[44] “Contenido y Alcance del Derecho a la Reparación: Instrumentos para la protección y observancia de los derechos de las víctimas”, Defensoría del Pueblo y GIZ, Consultar en línea: <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/04/alcanceReparacion.pdf>

[45] Ibíd.

[46] Adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante su Resolución A/RES/60147 del 16 de diciembre de 2005.

[47] Como ya se dijo, la anterior afirmación responde a que la misma se encuentra en situación de vulnerabilidad económica (Sisben 23,58), cuenta con 60 años edad y actualmente, reside en una zona de influencia de las autodefensas, como lo es Salamina (Caldas).

[48] Folio 4 del cuaderno principal.

[49] PROYECTO DE LEY NÚMERO 156 DE 2011 SENADO, 228 DE 2012 CÁMARA.

[50] Comunicado de Prensa No. 18 de la Corte Constitucional de Colombia, mayo 8 y 9 de 2013, consultado en:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf>

[51] La Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 12), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 17.1), La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, Art. 11.2).

[52] Sentencia T-787 de 2004.

[53] Artículo 42 del Decreto 4800 de 2011.

[54] “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”.

[55] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-1025 de 2010 (M.P. Manuel José Cepeda), T-705 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba), T-157 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas) y T-511 de 2010 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[56] Sentencia T-414 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[57] El fallo, en efecto, consideró que la reserva alegada por la UARIV tuvo un fin constitucionalmente legítimo, porque buscaba proteger la intimidad de las demás personas a las que se les resolvió su solicitud de reparación administrativa en el mismo acto administrativo, y que fue adecuada para cumplir dicho objetivo. No obstante, concluyó que la misma no era necesaria, ya que el derecho a la intimidad de los demás particulares mencionados en el respectivo acto debió protegerse mediante otros mecanismos que no afectaran el derecho de la accionante a acceder a una información pública y le permitieran recurrir una decisión que le afectaba directamente. Pese a esto, precisó que la actora no tenía “ningún interés” en conocer las razones en virtud de las cuales se resolvieron las pretensiones de los demás solicitantes y que, por eso, ante la necesidad de proteger los derechos a la intimidad y a la seguridad de las víctimas, la UARIV no estaba obligada a darle a conocer la totalidad del acto administrativo. (Cfr. Numeral 20 de la Sentencia T-608 de 2013).

[58] La Sala debió considerar la naturaleza de los derechos fundamentales que suelen estar en juego en este tipo de discusiones y el amplio despliegue probatorio que se requiere para resolverlas. El Decreto 1290 de 2008, vigente para la época en que la señora Soto interpuso la solicitud de reparación administrativa, exigía, por ejemplo, que las decisiones sobre la calificación y acreditación de la calidad de víctima o beneficiario y el reconocimiento de medidas de reparación se apoyaran en material probatorio suficiente y, por ello, instaba a la Agencia Presidencial para la Acción Social a entrevistar personalmente al solicitante y a apoyar su informe en las fuentes humanas, documentales y técnicas que considerara necesarias.