

Sentencia T-691/10

DERECHO DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION-Mecanismo constitucional para acceder a información de carácter público/DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION-Desarrollo jurisprudencial y la estrecha relación que guarda con el derecho de petición

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION-Estándares internacionales sobre su naturaleza, contenido, características, objeto y restricciones y reglas jurisprudenciales respecto al alcance constitucional

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Vulneración por orden judicial de reconstruir procesos en los cuales se ordenaron embargos que recaen sobre un inmueble cuando ningún juzgado reconoce tener archivos de la época en que fueron decretados

Referencia: expediente T-2.573.360

Acción de tutela instaurada por Paulina Páez de Pineda, Mercedes Páez de Velásquez, María del Carmen Páez Valbuena y Rosa Stella Páez Valbuena contra la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Magistrado Ponente

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C. dos (2) de septiembre de dos mil diez (2010).

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 los fallos de tutela proferidos por la Sala Jurisdiccional

Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en la acción de tutela instaurada por Paulina Páez de Pineda, Mercedes Páez de Velásquez, María del Carmen Páez Valbuena y Rosa Stella Páez Valbuena contra la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Las señoras Paulina Páez de Pineda, Mercedes Páez de Velásquez, María del Carmen Páez Valbuena y Rosa Stella Páez Valbuena incoaron acción de tutela contra la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por la supuesta vulneración de su derecho fundamental a la propiedad privada, en conexión con otros derechos fundamentales, como consecuencia de la ocurrencia de los hechos que a continuación resume la Sala:

1. Hechos

1. Las demandantes adelantaron ante la Notaria Cuarenta y Tres (43) del Círculo de Bogotá, mediante apoderado judicial, el trámite de la sucesión de sus padres Federico Páez Páez y Paulina Valbuena de Páez. Esta actuación finalizó el treinta y uno (31) de agosto de 2009, fecha en la cual mediante la escritura pública No. 2.230 se extendió la sucesión intestada de los causantes.

2. El Sr. Federico Páez Paéz era titular de un bien inmueble situado en la carrera 16 No. 27-25 Sur de la ciudad de Bogotá D. C., distinguido con la matrícula inmobiliaria No.505-40519772. Este inmueble hacía parte de la masa de bienes de la herencia que fue objeto de liquidación, partición y adjudicación mediante el trámite notarial. Una vez finalizado éste el apoderado judicial de las demandantes intentó inscribir la escritura pública ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Zona Sur de la ciudad de Bogotá. Narran las demandantes que esta diligencia resultó infructuosa debido a que en el folio de matrícula inmobiliaria aparecen registradas dos medidas cautelares: la primera data del año 1956 y consiste en “Embargo ejecutivo con acción personal construcción” y la segunda, del año 1959, se trata de un “Embargo ejecutivo con acción personal terreno”, ordenadas ambas por el Juzgado municipal de Zipaquirá, tal como obra en las anotaciones tres y cuatro del certificado de tradición y libertad del predio.

3. El veinticuatro (24) de junio de 2009, mediante apoderado judicial, las demandantes presentaron una solicitud ante el Juzgado primero civil municipal de Zipaquirá con el fin de obtener “la certificación sobre la existencia del proceso ejecutivo que motivó los embargos impuestos al inmueble urbano, situado en la carrera 16 No.27-25 Sur de la ciudad de Bogotá D. C.” y el levantamiento de las medidas cautelares en cuestión.

4. Mediante Auto fechado el diez (10) de julio de 2009, el referido despacho judicial respondió lo siguiente: “Teniendo en cuenta el escrito y petición que anteceden como quiera que de acuerdo al informe secretarial anterior el proceso referido no se encuentra radicado en este despacho judicial, el despacho no accede en esta oportunidad a ordenar la expedición de la certificación mencionada”.

5. El dieciocho (18) de septiembre de 2009, la Sra. Mercedes Páez de Velásquez presentó una solicitud ante el Registrador Principal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Sur de Bogotá D. C. con el objeto de que se expidieran copias simples o auténticas o se emitiera una certificación sobre la existencia de los oficios 046 de abril 10 de 1956 y 0311 de julio 13 de 1959, mediante los cuales se ordenaba la inscripción de las medidas cautelares sobre el bien inmueble en cuestión.

6. El ocho (08) de septiembre del mismo año la peticionaria recibió como respuesta de la Oficina de registro de instrumentos públicos la información verbal “que la solución del problema corresponde dirimirla a los jueces”, acompañadas de unas fotocopias con el sello “microfilmación zona sur”, las cuales consignan las anotaciones plasmadas sobre el certificado de tradición y libertad del predio referido.

7. En septiembre veintiuno (21) de 2009 el apoderado de las demandantes radicó un escrito ante el Director de la Unidad de Desarrollo y Análisis estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual formulaba una serie de interrogantes dirigidos a establecer cual era el juzgado que había decretado las medidas cautelares sobre el inmueble ubicado en la carrera 16 No.27-25 Sur de Bogotá D. C.

8. La solicitud fue respondida mediante el Oficio UDAEOF09-2311 de dos (02) octubre de 2009, suscrito por el Director de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En este escrito se consigna que la información sobre la estructura administrativa de la rama judicial, para la época en que

fueron decretados los embargos, no se encuentra en los archivos de esa entidad y le sugieren al apoderado de las demandantes indagar directamente ante los juzgados municipales de Zipaquirá.

2. Fundamentos de la solicitud y pretensiones formuladas.

Luego de hacer referencia a la naturaleza y atributos del derecho de propiedad privada, argumentan las demandantes que este derecho resulta afectado por la actuación de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, debido a que esta entidad no les ha suministrado la información sobre cual fue el juzgado que decretó las medidas cautelares de embargo sobre el inmueble ubicado en 16 No.27-25 Sur de Bogotá D. C. Dato que requieren para solicitar a la misma autoridad judicial el levantamiento de las medidas cautelares en cuestión y posteriormente inscribir la escritura pública de la sucesión intestada de sus padres, la cual tiene por objeto el citado bien, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur. Alegan que la negativa de la información requerida obstaculiza el ejercicio de los atributos constitutivos del derecho de propiedad sobre el citado bien.

3. Intervención del Registrador (E) de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur.

Vinculado al trámite del proceso por el juez de primera instancia el Registrador (E) de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur informa que en las anotaciones 3 y 4 del folio de matrícula inmobiliaria 50S-40519772, correspondiente al inmueble ubicado en la carrera 16 #27-25 de Bogotá D. C., están inscritos dos embargos ejecutivos con acción personal de María Rodríguez, ordenados por el Juzgado Municipal de Zipaquirá. Precisa el Registrador que “si lo que las solicitantes desean es que se registre la sucesión con los embargos vigentes; esto es procedente de acuerdo con los diferentes conceptos que ha emitido la Superintendencia de Notariado y registro el cual (sic) consagra que la sucesión como tal es un acto declarativo de derechos y no un acto de enajenación hecho que posibilita su registro aunque haya embargos vigentes. Diferente es la situación cuando hay un embargo a la sucesión ya que éste si afectaría directamente el acto como tal // No obstante lo anterior vale la pena aclarar que los embargos registrados no es por error de oficina y por lo mismo de acuerdo al artículo 40 del Decreto 1250 de 1970 que a la letra dice: El registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de su cancelación del

respectivo título o acto, o la orden judicial en tal sentido”1.

4. Intervención de la representante de la División Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial.

Durante el término concedido por la autoridad judicial de primera instancia, intervino una servidora pública en representación de la División Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de la rama judicial. En el escrito presentado hace un extenso recuento jurisprudencial sobre la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela y sobre la improcedencia del mecanismo constitucional para la protección de los derechos fundamentales cuando existan otros medios de defensa judicial que cumplan el mismo propósito, a menos que se invoque de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable. Luego hace referencia a las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y concluye que no son las entidades “llamadas a responder por los hechos aquí demandados, por cuanto se dijo anteriormente sus funciones son administrativas y no jurisdiccionales y su única actuación fue expedir un acuerdo de descongestión, para agilizar los despachos judiciales, si su inconformidad está basada en las actuaciones judiciales puede pedir una vigilancia judicial o elevar una queja ante el competente”2. Añade que en el caso concreto la pretendida vulneración de los derechos fundamentales de las accionantes se debe a su negligencia y descuido. Acota que las demandantes cuentan para la cancelación de las anotaciones de los embargos con el mecanismo previsto en el artículo 88 del Decreto 1778 de 1954, precepto según el cual el funcionario competente para ordenar la cancelación de los registros inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria será el mismo que los decreta.

5. Intervención de la Directora de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La servidora pública en cuestión sostiene que la acción de tutela no es procedente pues el derecho reclamado por las demandantes –la propiedad privada- no tiene carácter iusfundamental. Alega que la afectación que da origen a la tutela tiene origen en el descuido de las actoras y que para el levantamiento de los embargos éstas cuentan con el mecanismo previsto en el artículo 88 del Decreto 1778 de 1954, al cual ya se hizo alusión.

6. Decisiones judiciales objeto de revisión

Mediante sentencia proferida el día 23 de noviembre de 2009, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca concedió el amparo solicitado. Luego de analizar la situación fáctica el juez de primera instancia concluyó que en el caso concreto el derecho afectado era el de petición, pues a pesar de las solicitudes presentadas ante diversas entidades las demandantes no habían conseguido determinar cual era el juzgado ante el cual debían presentarse para solicitar el levantamiento de los embargos que recaen sobre el bien inmueble objeto de sucesión. Somete a estudio la respuesta que la entidad accionada dio a las demandantes mediante el Oficio UDAEOF09-2311 de octubre de 2009 y establece que ésta vulnera el derecho de petición pues no suministró ninguna información “sobre el paradero del proceso ejecutivo en el que se decretaron las medidas cautelares sobre el bien de propiedad de su padre (...) menos aun a qué autoridad judicial fue asignada con la creación de los despachos judiciales de igual o similar categoría en la misma municipalidad, si debía o no dirigirse a los archivos dispuestos para la guardia y custodia de los expedientes, o siquiera ante que autoridad puede deprecar el levantamiento de las medidas cautelares o por lo menos la reconstrucción del expediente para acceder a ello”. Considera que las demandantes se encuentran en estado de indefensión pues los distintos juzgados municipales de Zipaquirá les han informado que no tramitaron los embargos en cuestión, y por lo tanto no saben a ciencia cierta a cual autoridad judicial competente para ordenar el levantamiento de los embargos. Entiende el a quo que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de haber sido creada en 1991, debió “recibir inventarios e informes sobre los procesos adelantados por los diferentes estrados judiciales y el lugar donde se encontraban ubicados”. En virtud de los anteriores razonamientos ordenó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a la Dirección Ejecutiva de la administración judicial iniciar las pesquisas y los trámites necesarios para ubicar el proceso judicial en el cual se ordenaron los embargos sobre el predio que fue propiedad del Sr. Federico Páez Páez e indicar a las demandantes cual era el trámite a seguir y la autoridad judicial competente para ordenar el levantamiento de las medidas cautelares.

Por medio de escrito presentado dentro del término concedido en la anterior providencia, la Directora de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, apeló la sentencia de primera instancia y reiteró los argumentos fácticos y jurídicos expuestos en el escrito de contestación de la acción³. Manifestó que no se había vulnerado el derecho de petición de las demandantes porque mediante el Oficio UDAEOF09-2311 de octubre de 2009 se había dado respuesta de fondo a

sus requerimientos.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante sentencia del veintiuno (21) de enero de 2010, revocó el fallo de primera instancia y denegó la protección reclamada. Estimó el juez de segunda instancia que la entidad accionada no había vulnerado el derecho de petición de las accionantes pues había dado respuesta de fondo, de conformidad con la información a su disposición, a las diversas solicitudes planteadas. Argumentó que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no tiene la obligación de mantener información sobre despachos judiciales anterior a la fecha de su creación, el año de 1991, en esa medida consideró que “la accionada dio una respuesta que se adecua a las funciones que ostenta y la misma se encuentra en consonancia con la documentación que posee, pues utilizando la estrategia argumentativa de reducción al absurdo, se tiene que de compartir la posición conceptual de primera instancia, se puede responsabilizar a la inculpada de no contar con los archivos de las personas que fueron inculpadas en la época de la Colonia, razonamiento este que no se compadece con los más preclaros principios de la organización racional del estado de derecho y de funcionalidad formal que caracterizan a la función pública”.

7. Pruebas que obran en el expediente.

* Copia simple del Acta No.035-2009 expedida por la Notaría Cuarenta y Tres de Bogotá D. C. (Cuaderno 1 folio 9).

* Copia simple de la Escritura No.2.230 de agosto de 2009, sucesión intestada de Federico Páez Páez y Paulina Valbuena de Páez, otorgada por el Notario Cuarenta y Tres del Círculo de Bogotá D. C. (Cuaderno 1 folio 10).

* Copia del certificado de tradición y libertad del inmueble ubicado en la carrera 16 # 27-25 Sur (cuaderno 1 folio 44).

* Solicitud radicada por el apoderado de las demandantes ante el Juzgado Primero Civil Municipal de Zipaquirá el 24 de junio de 2009 (cuaderno 1 folios 45 y 46).

* Respuesta suscrita por la Jueza Primera Civil Municipal de Zipaquirá, fechada el 10 de julio

de 2009 (cuaderno 1 folio 47).

* Petición presentada por la Sra. Mercedes Páez de Velásquez, el 18 de septiembre de 2009, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Sur de Bogotá (cuaderno 1 folio 48).

* Solicitud presentada por el apoderado de las demandantes ante la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el 21 de septiembre de 2009 (cuaderno 1 folios 53-54).

* Respuesta suscrita por el Director de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, fechada el 2 de octubre de 2009 (cuaderno 1 folio 55).

* Copia de Oficio suscrito por la Jueza Primera Civil Municipal de Zipaquirá, fechado el 17 de noviembre de 2009 (cuaderno 1 folios 120-121).

* Copia de Oficio suscrito por el Juez Segundo Civil Municipal de Zipaquirá, fechado el 17 de noviembre de 2009 (cuaderno 1 folio 80).

* Copia de Oficio suscrito por el Secretario del Juzgado Tercero Civil Municipal de Zipaquirá, fechado el 17 de noviembre de 2009 (cuaderno 1 folio 81).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

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

2. Presentación del caso y planteamiento del asunto objeto de revisión.

Las demandantes -Paulina Páez de Pineda, Mercedes Páez de Velásquez, María del Carmen Páez Valbuena y Rosa Stella Páez Valbuena- impetran tutela contra la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura por la supuesta vulneración del derecho a la propiedad

privada. Alegan que son herederas de un inmueble ubicado en la ciudad de Bogotá sobre el cual se adelantó trámite de sucesión notarial, sin embargo, narran que la escritura pública correspondiente a la liquidación, partición y adjudicación del citado bien no ha podido ser inscrita ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Sur debido a que en el folio de matrícula inmobiliaria constan dos medidas cautelares: la primera data del año 1956 y consiste en “Embargo ejecutivo con acción personal construcción” y la segunda, del año 1959, se trata de un “Embargo ejecutivo con acción personal terreno”, impartidas por el Juzgado municipal de Zipaquirá. Añaden que se han dirigido de manera infructuosa a los juzgados de Zipaquirá y a la Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para conseguir la información acerca del juzgado que decretó los embargos, con el propósito de solicitar el levantamiento de los mismos y la cancelación de los registros, razón por la cual acuden al mecanismo de protección de los derechos fundamentales.

En el proceso intervinieron servidoras públicas en representación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura quienes sostuvieron que la acción impetrada era improcedente porque: (i) el derecho a la propiedad privada no tiene un carácter iusfundamental; (ii) las demandantes cuentan con otro medio para solicitar la cancelación de los registros; (iii) ni la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial ni la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico ejercen funciones jurisdiccionales, por lo tanto carecen de competencia para ordenar la cancelación de los registros de las medidas cautelares.

El juez de primera instancia concedió el amparo solicitado porque consideró que había sido vulnerado el derecho de petición de las actoras, pues a pesar de las solicitudes presentadas ante diversas entidades no se les había respondido cual era el juzgado ante el cual debían presentarse para solicitar el levantamiento de los embargos que recaen sobre el bien inmueble objeto de sucesión. Entiende que la responsabilidad de la vulneración recae sobre la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, pues en la respuesta dada a una solicitud formulada por las hermanas Páez no suministró ninguna información “sobre el paradero del proceso ejecutivo en el que se decretaron las medidas cautelares sobre el bien de propiedad de su padre (...)”. El juez de segunda instancia revocó el amparo concedido porque estimó que la entidad accionada no había vulnerado el derecho de petición de las accionantes pues había dado respuesta de

fondo, de conformidad con la información a su disposición, a los diversos interrogantes planteados en su solicitud.

Del anterior recuento se desprende que si bien las demandantes alegan la vulneración del derecho de propiedad privada y los jueces de instancia se pronunciaron en torno a la supuesta vulneración del derecho de petición, el derecho que está inicialmente en juego es el derecho de acceso a la información, pues las demandantes requieren saber cual es el juzgado civil de Zipaquirá que decreto las medidas cautelares inscritas en el folio de matrícula del inmueble ubicado en la carrera 16 No. 27-25 Sur de la ciudad de Bogota D. C., para solicitar a dicha autoridad judicial que ordene el levantamiento de las medidas cautelares y la cancelación de los registros que impiden la inscripción de la escritura pública mediante la cual se adelantó el trámite notarial de liquidación, partición y adjudicación del citado bien. Por tal razón esta Sala de revisión circunscribirá su estudio a establecer si han resultado vulnerados los derechos fundamentales de petición y de acceso a la información de las demandantes, antes de abordar el caso concreto.

3. El contenido y alcance del derecho de petición.

La jurisprudencia de esta Corporación⁴ 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 posible⁵;

vii. por regla general están vinculadas por este derecho las entidades estatales, y en algunos casos a los particulares⁶;

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 petición⁷ 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 gubernativa⁸;

x. la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;⁹

xi. ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado¹⁰

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.¹¹

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.

En principio la Convención Americana de Derechos Humanos¹² 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 información¹³. Algo similar ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴ (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.

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.

Estos estándares coinciden esencialmente con las reglas elaboradas por la jurisprudencia constitucional en la materia, como se verá a continuación.

* El principio de máxima divulgación, de conformidad con el cual el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen de excepciones limitado, el cual a su vez debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información, por lo tanto toda negativa de información debe ser motivada, de manera tal que corresponde al estado la carga de la prueba de que la información solicitada no puede ser revelada, y ante las dudas y vacíos legales debe primar el derecho de acceso a la información.

* La actuación de los sujetos obligados debe regirse por el principio de buena fe, por lo tanto deben interpretar la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información, que aseguren la estricta aplicación del derecho, promuevan una cultura de transparencia de la gestión pública y actúen con diligencia y profesionalismo.

En el mismo documento se especifica las obligaciones del Estado en la materia entre las que cabe destacar:

* Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a la información solicitada.

* Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información

* Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para revisar las negativas de entrega de información

* Obligación de suministrar de manera oficiosa la mayor cantidad de información posible sobre asuntos públicos

* Obligación de producir o capturar información

* Obligación de generar una cultura de transparencia

3. La naturaleza, el contenido y el alcance constitucional del derecho

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.¹⁶

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 Derecho¹⁷ 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 sociedad¹⁸.

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 públicos¹⁹.

* 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 acceso²⁰.

* Están obligados a suministrar información las autoridades públicas²¹, pero también los particulares que prestan servicios públicos o cumplen funciones públicas cuando sea información de interés público²². La jurisprudencia constitucional no ha descartado su precedencia respecto de organismos internacionales²³.

* 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 judiciales²⁴. 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 administrativos²⁵. 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 proporcionalidad²⁶. 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 industriales²⁷.

* La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia²⁸.

* 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 levantarse²⁹.

* 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.³⁰

* 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 constitucional³¹.

* 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 protegida³².

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 estudio³³.

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 reuente 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 199334, la Ley 130 de 199435, la Ley 594 de 200036 y la Ley 850 de 200337.

7. El examen del caso concreto.

Como se expuso en acápites precedentes de esta decisión, las demandantes incoan acción de tutela por la supuesta vulneración tutela de su derecho fundamental de propiedad privada debido a que no han podido inscribir la escritura pública correspondiente a la liquidación, partición y adjudicación de un bien inmueble ya que en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente están inscritas dos medidas cautelares que datan de los años cincuenta, en distintas ocasiones han intentado determinar cual es la autoridad judicial que ordenó dichos embargos con el fin de solicitar el levantamiento de los mismos y la cancelación de los registros pero no existe información al respecto en los juzgados de Zipaquirá ni en las dependencias de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Los jueces de instancia consideraron que el caso concreto se ceñía a un debate sobre la vulneración del derecho de petición, pues el juez de primera instancia consideró que una solicitud del

apoderado de las actoras dirigida a la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no había sido respondida de manera completa y por tal razón concedió el amparo solicitado, mientras que el juez de segunda instancia estimó que dicho derecho había sido satisfecho y revocó el amparo concedido.

En torno a la discusión sobre la supuesta vulneración del derecho de petición encuentra esta Sala de Revisión que de acuerdo a los elementos probatorios aportados al expediente la solicitud presentada por el apoderado de las demandantes ante la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el 21 de septiembre de 2009, fue objeto de respuesta mediante el oficio suscrito por el Director de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, fechado el 2 de octubre de 2009 (cuaderno 1 folio 55). En este oficio se consigna que la información sobre la estructura administrativa de la rama judicial, para la época en que fueron decretados los embargos, no se encuentra en los archivos de esa entidad y le sugieren al apoderado de las demandantes indagar directamente ante los juzgados municipales de Zipaquirá. Considera esta Sala por lo tanto que la entidad finalmente accionada respondió de fondo, de manera tal que no vulneró el derecho de petición de las accionantes.

Sin embargo, de la respuesta recibida por esta entidad y por los diversos juzgados civiles municipales de Zipaquirá³⁸ queda claro que ninguna dependencia estatal cuenta con la información requerida por las accionantes. En efecto, el Juzgado Primero Civil Municipal de Zipaquirá respondió inicialmente a las demandantes que en ese despacho no se encontraba el proceso en el cual se ordenaron las medidas cautelares y, posteriormente, al ser vinculado al trámite de la acción de tutela, respondió que sus archivos databan del año 1965, fecha en la cual había sido creado. En similar sentido se pronunciaron los Juzgados segundo y tercero civil municipal de la misma localidad al ser vinculados al trámite de la acción de tutela³⁹.

Se tiene entonces que en el caso concreto la información que requieren las demandantes no reposa en ninguna dependencia estatal, pese a que es claro que existe una obligación estatal de mantener la información sobre los procesos judiciales disponible y en buen estado para que puedan ser consultados por los ciudadanos, a la cual ya se hizo previamente referencia al exponer el alcance del derecho de acceso a la información.

La ausencia de la información solicitada por las demandantes les impide a su vez acceder a la administración de justicia para solicitar el levantamiento de las medidas cautelares que pesan sobre el inmueble situado en la carrera 16 No. 27-25 Sur de la ciudad de Bogotá D. C., distinguido con la matrícula inmobiliaria No.505-40519772. Pues al no ser posible precisar cual es la autoridad judicial que decretó los embargos, por la ausencia de información al respecto, no es factible determinar cual es el funcionario encargado de ordenar el levantamiento de las medidas cautelares y el posterior levantamiento de los registros que constan en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble. Por lo tanto la medida prevista en el artículo 88 del Decreto 1778 de 195440, a la cual hacen alusión los intervinientes como un mecanismo idóneo para subsanar la vulneración del derecho de propiedad privada, es inoperante en el presente caso pues no es posible determinar cual es la autoridad que ordenó los registros y por lo tanto responsable de ordenar el levantamiento de los mismos.

La imposibilidad de cancelar los registros que constan en el folio de matrícula inmobiliaria impide a su vez la inscripción de la escritura pública correspondiente a la liquidación, partición y adjudicación del citado bien. Obstáculo para el ejercicio del derecho de propiedad, cuyo carácter fundamental ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación⁴¹, uno de cuyos elementos constitutivos es el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición⁴², que aquí se ve impedido por la imposibilidad de efectuar el registro relacionado con la traslación del dominio sobre el citado inmueble. Cabe recordar que según el numeral 3 del artículo 1521 del Código Civil hay objeto ilícito en la enajenación de las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello, en esa medida al estar registrados dos embargos sobre el bien inmueble objeto de la sucesión éste no es susceptible de enajenación.

Lo anterior demuestra el carácter instrumental del derecho de acceso a la información, cuya satisfacción se convierte en un paso necesario para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia y del derecho a la propiedad privada. Igualmente, por las particularidades del caso es claro que el recurso de insistencia previsto en la Ley 57 de 1985 no es idóneo para la protección de los derechos en juego, pues las entidades encargadas de conservar la información han incumplido su obligación de preservar los documentos relacionados con los procesos en los cuales se decretaron los embargos que afectan el inmueble. Así mismo, las accionantes no pueden requerir a la autoridad judicial que decretó las medidas cautelares que ordene el levantamiento de las mismas, dado que no se puede

determinar cual despacho judicial las ordenó, precisamente por la ausencia de archivos tantas veces comentada.

Ahora bien, se podría alegar que en el caso concreto las medidas cautelares inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble apuntan a proteger los derechos de la demandante en los procesos judiciales en los cuales fueron decretados los embargos. No obstante, encuentra esta Sala de Revisión que con el paso del tiempo esta medida se ha transformado en una carga desproporcionada para las accionantes. Recuérdese que el primer embargo fue inscrito en el año 1956 y el segundo en el año 1959, es decir, hace más de cincuenta años, sin que a partir de entonces se tenga noticia de los procesos judiciales que dieron lugar a las anotaciones.

Si bien en la sentencia C-189 de 2006 sostuvo la Corte Constitucional: “Es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad”, en este caso concreto la restricción a la enajenación tiene fundamento en una disposición legal que persigue fines a todas luces constitucionalmente legítimos, pero el mantenimiento de la limitación de la disposición se perpetua por la carencia de archivos judiciales y no en función de la protección de los derechos del acreedor, que es uno de los propósitos al cual apunta el artículo 1521 del Código Civil.

Corresponde por lo tanto al juez de tutela adoptar directamente las órdenes dirigidas a remediar la situación en que se encuentran las demandantes de la cual resulta una múltiple afectación de sus derechos fundamentales. En este caso concreto la orden no puede ir dirigida a reconstruir los procesos en los cuales se ordenaron los embargos que recaen sobre el inmueble, debido a la imposibilidad material de cumplir tal actuación, como puso en evidencia las infructuosas gestiones que adelantó la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura al intentar cumplir la orden emitida por el juez de primera instancia. Ningún Juzgado Civil Municipal de Zipaquirá reconoce tener archivos de la época en que fueron decretados los embargos y todos

argumentan que su creación fue posterior a la fecha de inscripción de las medidas cautelares para justificar la ausencia de la información solicitada. El mismo argumento esgrime la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que alega que no cuenta con información anterior al año 1991, fecha de la creación del Consejo Superior de la Judicatura. La ausencia de esta información igualmente impide subsanar la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia porque no es posible determinar cual es el juez competente para ordenar el levantamiento de los embargos y la cancelación de los registros.

Por lo tanto ante la imposibilidad de recabar la información requerida, que en este caso sería la medida idónea para subsanar la afectación del derecho de acceso a la información se requiere proferir una orden dirigida a remediar a vulneración de los restantes derechos fundamentales en juego. Considera esta Sala de Revisión que corresponde por lo tanto ordenar al Registrador de Instrumentos Públicos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Sur de Bogotá D. C. la cancelación de la Anotación 3 “Fecha 03-05-1956 Radicación: 2008-452545. Oficio 46 del 10-04-1956 Juzgado Municipal de Zipaquirá. Especificación No.0427. Embargo Ejecutivo con acción personal construcción (medida cautelar) de Rodríguez María a Federico Páez” y de la Anotación 4 “Fecha 06-08-1959 Radicación: 2008-452545. Oficio 311 del 13-07-1959 Juzgado Municipal de Zipaquirá. Especificación No.0427. Embargo Ejecutivo con acción personal terreno (medida cautelar) de Rodríguez María a Federico Páez” inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria No.50S-40519772 correspondiente al inmueble ubicado en la carrera 16 sur 327-25 Sur de Bogotá D. C.

Por las razones anteriormente expuestas se revocarán los fallos de instancia y se concederá el amparo solicitado.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de segunda instancia proferido La Sala Jurisdiccional Disciplinaria

del Consejo Superior de la Judicatura, mediante sentencia del veintiuno (21) de enero de 2010, en la acción de tutela instaurada por Paulina Páez de Pineda, Mercedes Páez de Velásquez, María del Carmen Páez Valbuena y Rosa Stella Páez Valbuena contra la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de las demandantes.

Segundo.- ORDENAR al Registrador de Instrumentos Públicos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Sur de Bogotá D. C., que un término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, cancele la Anotación 3 “Fecha 03-05-1956 Radicación: 2008-452545. Oficio 46 del 10-04-1956 Juzgado Municipal de Zipaquirá. Especificación No.0427. Embargo Ejecutivo con acción personal construcción (medida cautelar) de Rodríguez María a Federico Páez” y la Anotación 4 “Fecha 06-08-1959 Radicación: 2008-452545. Oficio 311 del 13-07-1959 Juzgado Municipal de Zipaquirá. Especificación No.0427. Embargo Ejecutivo con acción personal terreno (medida cautelar) de Rodríguez María a Federico Páez” inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria No.50S-40519772, correspondiente al inmueble ubicado en la carrera 16 sur 327-25 Sur de Bogotá D. C.

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

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 77 Cuaderno 1.

2 Folio 84 Cuaderno 1.

3 Folios 188-190, cuaderno 1.

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

5 Sentencia T-481 de 1992.

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

7 Sentencia T-1104 de 2002.

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

9 Sentencia 219 de 2001.

10 Cfr. Sentencia T-249 de 2001.

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

12 Aprobado por la Ley 16 de 1972.

13 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.

14 Aprobado por la Ley 74 de 1968.

15 OEA/SER. L/V/II. Doc. 51, 30 de septiembre de 2009.

16 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.

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

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

19 Sentencia T-473 de 1992.

20 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.”

21 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.

22 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.”

23 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.

24 Sentencia T-074 de 1997.

25 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.

26 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”.

28 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.

29 Sentencia C-491 de 2007.

30 Esta regla aparece recogida por el artículo 20 de la Ley 57 de 1985.

31 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).

32 Sentencia T-216 de 2004.

33 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.

34 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”

35 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.

36 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.

37 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.

38 Ver el Oficio suscrito por la Jueza Primera Civil Municipal de Zipaquirá, fechado el 17 de noviembre de 2009 (cuaderno 1 folios 120-121), el Oficio suscrito por el Juez Segundo Civil Municipal de Zipaquirá, fechado el 17 de noviembre de 2009 (cuaderno 1 folio 80) y el Oficio

suscrito por el Secretario del Juzgado Tercero Civil Municipal de Zipaquirá, fechado el 17 de noviembre de 2009 (cuaderno 1 folio 81).

39 El Juzgado segundo civil municipal informó que fue creado en el año 1980 y el Juzgado tercero civil municipal que fue creado en el año 1997.

40 El artículo 88 del citado decreto señala textualmente:

“El registro de embargos, demandas y demás órdenes emanadas de autoridad, que de alguna manera se refieran a inmuebles, podrá cancelarse cuando pasados cinco (5) años a partir de la inscripción, no se halle la actualización en que tales disposiciones se dictaron.

Dicha cancelación se ordenará por el funcionario que la haya decretado, previo emplazamiento por edicto de treinta (30) días que se publicará en uno de los periódicos del lugar o en el Diario Oficial.”

Este Decreto fue derogado por el artículo 2 de la Ley 156 de 1959. No obstante el artículo 40 del Decreto 1250 de 1970 tiene una previsión en un sentido similar: “El Registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial en tal sentido.” Este precepto fue declarado exequible mediante la sentencia C-355 de 1997.

41 Así, en la sentencia C-595 de 1999 se sostuvo: “La Corte ha afirmado, en múltiples ocasiones, que la propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema. // Por esas consideraciones, la Corte procederá a retirar el término arbitrariamente (referido a los atributos del derecho real de propiedad en Colombia) del artículo 669 del Código Civil, demandado”.

42 Sobre este particular en el fundamento jurídico 8 de la sentencia C-189 de 2006 se hace un recuento de la jurisprudencia sobre la materia: «Este Tribunal, entre otras, en las

sentencias T-427 de 1998, T-554 de 1998, C-204 de 2001, T-746 de 2001, C-491 de 2002 y C-1172 de 2004, ha reconocido que el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada lo constituye el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular. Así lo sostuvo inicialmente en la citada sentencia T-427 de 1998, al manifestar que: “En ese orden de ideas y reivindicando el concepto de la función social, el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad”. La misma posición jurisprudencial fue reiterada en las sentencias T-554 de 1998 y C-204 de 2001. En este último caso, al declarar exequible el artículo 2529 del Código Civil que exige al poseedor de un bien cuyo propietario resida en el extranjero, el doble del tiempo que se impone al poseedor cuyo dueño habita en el territorio colombiano, para adquirir por prescripción. En relación con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, la Corte señaló: “De otro lado, sí el legislador puede imponer restricciones al derecho de dominio, también puede condicionar el acceso a él por prescripción señalando distintos periodos de tiempo para ello, sin que de ninguna manera desconozca el núcleo esencial del derecho a la propiedad, porque el mínimo de goce y disposición de un bien se mantiene, aún cuando el titular no los ejerza. Tampoco resultan afectados los derechos del poseedor, ya que las facultades de uso y goce con ánimo de señor y dueño se mantienen, pero nunca la de disposición, de la cual tan solo existe una mera expectativa. En estos términos, la Corte considera que la norma acusada no resulta desproporcionada en detrimento del poseedor, porque sus derechos quedan siempre a salvo, y que en cambio si permite compensar la situación del propietario ausente”. En idéntico sentido, este Tribunal se pronunció en las sentencias T-746 de 2001 y C-491 de 2002. En esta última oportunidad, el fallo de esta Corporación se originó en una demanda ciudadana impetrada contra el artículo 217 del Decreto 1355 de 1970, que establece que los alcaldes pueden imponer una construcción de obra, cuando los muros de un antejardín o los frentes de una casa se encuentran en mal estado de conservación o de presentación. En criterio de la Corte, dichas atribuciones no vulneran el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, salvo la correspondiente al mal estado de presentación, la cual tan sólo se ajusta al Texto Constitucional, en el entendido que para su ejercicio el alcalde “debe ceñirse exclusivamente a las normas que, en materia urbanística, o de conservación del

patrimonio cultural o histórico, establezcan los parámetros estéticos o de presentación que deben cumplir dichas edificaciones”. Finalmente, en sentencia C-1172 de 2004, al declarar exequible el artículo 723 del Código Civil, que reconoce la extinción del derecho a la propiedad privada por la inundación de una heredad por un término superior a diez años, esta Corporación manifestó -en relación con el núcleo esencial del citado derecho- que el mismo se constituye por el mínimo espacio de libertad para que las personas puedan usar y disponer libremente de sus bienes dentro del marco jurídico”.»