

COLECCIÓN  
**GUÍAS PEDAGÓGICAS**

---

Transparencia y acceso  
a la información pública



Consejo Superior de la Judicatura, 2021



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

### **Colección de guías pedagógicas.**

Transparencia y acceso a la información pública.

© Consejo Superior de la Judicatura, 2021.

**ISBN (Digital):** 978-958-5570-24-5

**ISBN (Impreso):** 978-958-5570-23-8

**Deposito legal:** <https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones>

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

**Portada:** CIDH- Defensores derechos sexuales Colombia\_0937 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013)

### **Presidenta**

Gloria Stella López Jaramillo

### **Vicepresidenta**

Martha Lucia Olano de Noguera

### **Magistrados**

Gloria Stella López Jaramillo

Marta Lucía Olano de Noguera

Diana Alexandra Remolina Botía

Max Alejandro Flórez Rodríguez

Aurelio Enrique Rodríguez Guzmán

Jorge Luis Trujillo Alfaro

### **Centro de Documentación Judicial- CENDOJ**

Paola Zuluaga Montaña

Directora

### **Biblioteca Enrique Low Murtra- BELM**

José Francisco Serrato Bonilla

Jefe de División

# 7

## COLECCIÓN GUÍAS PEDAGÓGICAS

Transparencia y acceso  
a la información pública

1

Acceso a la justicia a poblaciones vulnerables. Niñas, niños y adolescentes

8

Ética judicial

2

Acceso a la justicia a poblaciones vulnerables. Personas LGBTIQ lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales y queer

9

Transformación digital en la administración de justicia

3

Acceso a la justicia a poblaciones vulnerables. Personas en situación de discapacidad

10

Protección del ambiente la naturaleza como sujeto de derecho (Amazonía)

4

Acceso a la justicia a poblaciones vulnerables. Personas en condición de desplazamiento forzado

11

Sistema Integrado de Gestión y de Control de la Calidad y Medio Ambiente-SIGCMA

5

Acceso a la justicia a poblaciones vulnerables. Personas afrocolombianas y comunidades negras, raizales y palenqueras

12

Protección de animales

6

Justicia abierta

13

Tutela - 30 años de la Corte Constitucional

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	5
<b>1. Mi identidad</b> .....	6
1.1 Relación entre democracia y acceso a la información del Estado .....	6
1.2 Transparencia, el acceso a documentos públicos y lucha contra la corrupción .....	6
1.3 El acceso a documentos públicos en el sistema interamericano de derechos humanos .....	7
1.4 Derecho de acceso a la información pública .....	7
1.5 Principios rectores en el acceso a la información .....	7
1.6 Límites al derecho de acceso a la información pública .....	8
<b>2. Mis derechos</b> .....	9
2.1 Principio de máxima divulgación para titular universal .....	9
2.2 Derecho de petición y acceso a la información pública .....	9
2.3 Tipologías aplicables a la información pública .....	10
2.4 Información pública .....	10
2.5 Información pública reservada .....	10
2.6 Información pública clasificada .....	10
2.6.1 Datos sensibles .....	11
2.6.2 Datos privados y semiprivados .....	11
<b>3. Las amenazas que enfrento</b> .....	13
3.1 Oposición de reserva para el acceso a la información pública .....	13
3.2 Vulneración al derecho a la intimidad .....	14
<b>4. La justicia, mi aliada estratégica</b> .....	16
4.1 Recurso de insistencia del solicitante en caso de reserva .....	16
4.2 Procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho fundamental de acceso a la información pública .....	17
<b>5. Una justicia sensible a mis necesidades</b> .....	18
5.1 Acceso a información de los órganos de investigación de la verdad y reconstrucción de la memoria, en escenarios de transición .....	18
5.2 Protección a la intimidad en la versión pública de las decisiones judiciales .....	18
5.3 Deberes y obligaciones de las autoridades en materia de información pública .....	18
<b>6. Normas</b> .....	19
6.1 Normas internacionales .....	19
6.2 Normas nacionales .....	19
6.3 Jurisprudencia complementaria .....	19

# Presentación

## Esta guía es interactiva

Evalúa lo aprendido con la lectura de esta guía accediendo al archivo denominado actividad, que se encuentra en este mismo dispositivo.

La Colección Guías Pedagógicas es una publicación del Consejo Superior de la Judicatura, dirigido a los servidores judiciales y ciudadanía. Su objetivo principal es divulgar las providencias judiciales en temas seleccionados y que atienden la protección de derechos y acceso a la justicia de poblaciones vulnerables, para ello se actualizaron las guías de; (1) niñas, niños y adolescentes; (2) Personas LGBTIQ lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, intersexuales y queer; (3) personas en situación de discapacidad; (4) personas en condición de desplazamiento forzado y (5) comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras. De igual forma se desarrollaron ocho (8) nuevas guías en temáticas consideradas como son: (6) Justicia abierta; (7) Transparencia y acceso a la información pública; (8) Ética judicial; (9) Transformación digital en la administración de justicia; (10) Protección del ambiente (la naturaleza como sujeto de derecho (Amazonas); (11) Sistema Integrado de Gestión y de Control de la Calidad y Medio Ambiente (SIGCMA, Calidad en la Justicia); (12) Protección de animales y; (13) Tutela: 30 años de la Corte Constitucional, con citas de providencias emanadas solo de las Altas Cortes.

Cada guía resalta elementos importantes en torno a mecanismos judiciales para el ejercicio de los derechos, así como las innovaciones institucionales que permiten un acercamiento amigable de la justicia hacia la ciudadanía.

La guía se divide en cinco apartados. En el primero (mi identidad), se resaltan los elementos característicos de cada tema, así como los criterios que desde la jurisprudencia hacen reconocimiento de las poblaciones vulnerables. El segundo (mis derechos) avanza en el desarrollo de los derechos más relevantes reconocidos en las providencias de las Altas Cortes. En el tercero (las amenazas que enfrento) se presentan los diversos factores que pueden vulnerar el ejercicio de los derechos. El cuarto (la justicia, mi aliada estratégica), está dedicado a los mecanismos institucionales que favorecen el ejercicio de los derechos. Por último (una justicia sensible a mis necesidades), ilustra los elementos dentro de la Rama Judicial que permiten un acercamiento más accesible, amigable y efectivo para el goce de los derechos de la ciudadanía.

# Mi identidad



El acceso a la información pública nacional ha sido reconocido en la jurisprudencia como un instrumento fundamental de la organización democrática y del Estado de derecho, en la transparencia y la lucha contra la corrupción.

## 1.1 Relación entre democracia y acceso a la información del Estado

Existe una interdependencia entre el modelo de democracia participativa y el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos en cuanto “(...) no sería posible en ningún sistema excluir una instancia o momento de control social y político. Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (C.P. art. 40). La publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales” (CC C-038 de 1996).

Como forma de participar en las decisiones del Estado “(...) el derecho a la información así servido se convierte en poderoso instrumento de reflexión-acción tanto individual como colectiva, en el entendido de que las autoridades estatales, a más de esa información, deben asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas a la discusión pública de los temas pertinentes; recordando a la vez que la participación ciudadana en esos ámbitos de discusión constructiva supone el recíproco respeto de los criterios expuestos por los interlocutores institucionales y privados, pero no pasivamente, sino reedificando mutuamente sobre la comprensión de lo ya examinado y depurado de manera concertada, al tiempo que la diferencia y pluralidad de opiniones actualizan su poder constructivo en el suceso democrático” (CC C-891 de 2002).

## 1.2 Transparencia, el acceso a documentos públicos y lucha contra la corrupción

Se fortalece el ejercicio de la ciudadanía con la realización efectiva del artículo 3 constitucional, característica esencial del Estado Social de Derecho, que reconoce en la Constitución “(...) un modo de la ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder” (CC C-711 de 1996) y “(...) este control ciudadano sobre las actuaciones públicas demanda una actitud pasiva por parte del Estado,

en cuanto tiene el deber de abstenerse de censurar la información y, simultáneamente, exige una conducta activa orientada a proporcionar los medios para que la ciudadanía pueda en todo tiempo acceder a los archivos y documentos en los cuales se plasma la actividad estatal” (CC C-221 de 2016).

El carácter prevalente del derecho al acceso a la información “(...) salvaguarda la transparencia de la gestión pública, debido a que permite las atribuciones de crítica y fiscalización de los actos de gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. Por esta razón, el artículo 112 C.P. señala que los partidos políticos que se declaren en oposición frente al Gobierno, se les garantizará “el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales” (CC C-018 de 2018) “que permite además hacer efectivo el ejercicio de control político consagrado en la constitución en cabeza de funcionarios del mismo Estado, sujeto a los límites y reservas establecidas en las normas aplicables” (CC C-086 de 1996).

### 1.3 El acceso a documentos públicos en el sistema interamericano de derechos humanos

Al darle alcance al derecho a la información previsto en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado “(...) que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación de la información oficial, conforme al cual, toda la información pública es accesible y se halla sujeta solo a un sistema restringido de excepciones” (CC C-017 de 2018).

Se atribuye al Estado la carga de probar que las limitaciones al derecho de acceso a la información pública son compatibles con las normas interamericanas sobre la libertad de expresión “(...) el derecho de acceso a la información pública, derivado del derecho a la información contenido en el artículo 13 de la CADH, se rige por el principio de máxima divulgación de la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones. De dicho principio, afirma la Relatoría Especial, se sigue que (i) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, de interpretación igualmente restrictiva; (ii) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (iii) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información” (CC C-018 de 2018)

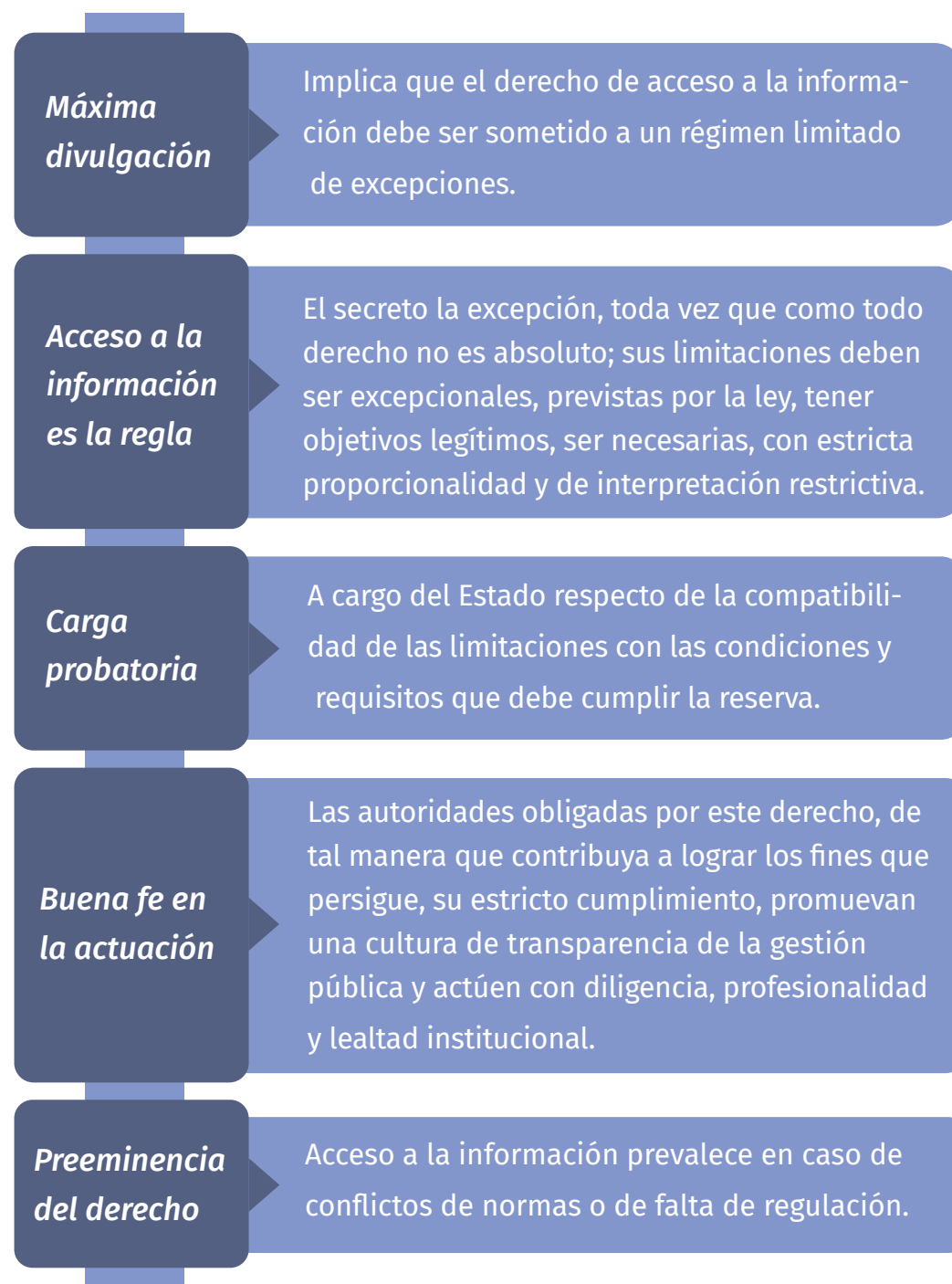
### 1.4 Derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública regulado a través de la Ley Estatutaria No. 1712 de 2014 “(...) cumple una función instrumental para

el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización (...) el desarrollo profesional, social e incluso vital, en la sociedad del mundo contemporáneo está íntimamente ligado a la disponibilidad de información (...) y esa relación instrumental del derecho a acceder a la información pública también existe para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, como lo son asegurar que las autoridades y agencias estatales expliquen públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado a poder que han delegado en ellos los ciudadanos, así como el destino que le dado a los recursos públicos; y garantizar el cumplimiento de deberes constitucionales y legales por parte de la ciudadanía” (CC C-274-13).

### 1.5 Principios rectores en el acceso a la información

La jurisprudencia constitucional ha sistematizado los rectores del acceso a la información pública, así: (Ver FIGURA 1)



→ FIGURA 1 Reglas sistematizadas en la sentencia CC C-274 de 2013

## 1.6 Límites al derecho de acceso a la información pública

Conforme lo dispuesto por el artículo 74 de la Constitución Política de 1991, 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las personas tienen derecho fundamental de acceso a la información del Estado; del amplio desarrollo jurisprudencial sobre el asunto se tiene que “(...) una restricción del derecho de acceso a la información pública sólo es legítima cuando: (i) está autorizada por la ley y la Constitución; (ii) la norma que establece el límite es precisa y clara sobre el tipo de información sujeta a reserva y las autoridades competentes para aplicarla, de tal modo que excluya actuaciones arbitrarias o desproporcionadas; (iii) el no suministro de información por razón de estar amparada con la reserva, debe ser motivada en forma escrita por el servidor público que niega el acceso a la misma; (iv) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; (v) la reserva debe ser temporal, por lo que la ley establecerá en cada caso, un término prudencial durante el cual rige; (vi) existen sistemas adecuados de custodia de la información; (vii) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; (viii) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información” (Reiteración jurisprudencial citada, entre otras, en CC T-1025 de 2007 y T-691 de 2010).

La reserva “(...) opera en relación con el documento público, pero no respecto de su existencia, 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)” (Reiteración jurisprudencial citada, entre otras, en CC C-951 de 2014 T-580 de 2010 y T-1025 de 2007) .

La reserva “(...) obliga a los servidores públicos comprometidos, pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla, sin que por ello puedan ser sujetos a sanciones, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información” (Reiteración jurisprudencial citada, entre otras, en CC T-509 de 2017, T-473 de 1992, T-511 de 2010).



→ RECORTE DE Rendición de cuentas 2020 ( Departamento Nacional de Planeación, 2020)

### ► Para tener en cuenta

Supervigilancia del derecho de acceso a la información pública. El artículo 24 de la Ley 1712 de 2014 le atribuye al Ministerio Público, la misión de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la ley sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública.



El contenido del Derecho de Acceso a la Información pública ha sido estructurado jurisprudencialmente y desarrollado por el legislador estatutario a través de la **Ley 1712 de 2014**, que en control previo de constitucionalidad se encontró ajustada a la línea jurisprudencial en la materia; a continuación se destacan los contenidos esenciales del derecho de acceso a la información pública.

### 2.1 Principio de máxima divulgación para titular universal

Caracterizado por la jurisprudencia constitucional, en sintonía con la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos, por el principio de máxima divulgación, vinculado con el **artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**; “en ese orden de ideas, la legislación estatutaria en comento parte del principio de transparencia (**artículo 3°**), según el cual la información en poder de los sujetos obligados se presume pública, por lo que dichos sujetos tienen el “deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles” (**CC C-276 de 2019**), “así se brinda una garantía universal al derecho de acceder a la información a cargo de quien la tenga bajo su responsabilidad, lo cual constituye un desarrollo compatible con lo que establecen los artículos 15, 20, 23, 74 constitucionales” (**CC C-274 de 2013**).

### 2.2 Derecho de petición y acceso a la información pública

Según lo señalado en el **artículo 74 de la Constitución Política de 1991**, el derecho de acceso a la información pública, se encuentra estrechamente vinculado con el derecho de petición contemplado en el **art. 23 de la Constitución**, indicándose que el derecho de petición es el género y el derecho a acceder a la información pública es una manifestación específica del mismo; el amparo constitucional sobre “el derecho al acceso a la información pública es fundamental, el cual, junto al derecho de petición, constituyen herramientas indispensables para ejercer un control efectivo a las actuaciones de las autoridades públicas en el ejercicio del poder y así garantizar el principio de democracia participativa” y aun cuando comparten el núcleo axiológico esencial, el contenido y alcance particular le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales (**CC T-759 de 2010, CCC-274 de 2013**)

Esta relación existente entre el derecho de acceso a la información y el derecho de petición funge “como herramientas esenciales para hacer efectivos los principios de transparencia y publicidad de los actos del Estado” por ser “mecanismos esenciales para la satisfacción de los principios de publicidad y transparencia y en consecuencia se convierten en una salvaguarda fundamental de las personas contra la arbitrariedad estatal y en condiciones de posibilidad de los derechos políticos” (**STP 7857 de 2020 citando la sentencia CC T-487-2017**).

## 2.3 Tipologías aplicables a la información pública

La información se ha categorizado en pública o de dominio público, información clasificada y la información reservada o secreta. (Ver FIGURA 2)

### 2.4 Información pública

La regla general en materia de información es permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos. De allí que constituya un deber constitucional de las autoridades públicas entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado (CCC-872 de 2003 citada en C-491 de 2007).

### 2.5 Información pública reservada

Tratando de excepción al derecho fundamental de acceso de la información pública “la reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta. Esta regla es aplicable sobre todo cuando se trata de información en procesos judiciales, en ese sentido en un caso de violencia contra menores, por ejemplo, solo es reservado el nombre

del menor o los datos que permitan su identificación, pero no el resto de la información que reposa en el proceso, pues resultaría desproporcionado reservar una información cuyo secreto no protege ningún bien o derecho constitucional” (C T-691 de 2010).

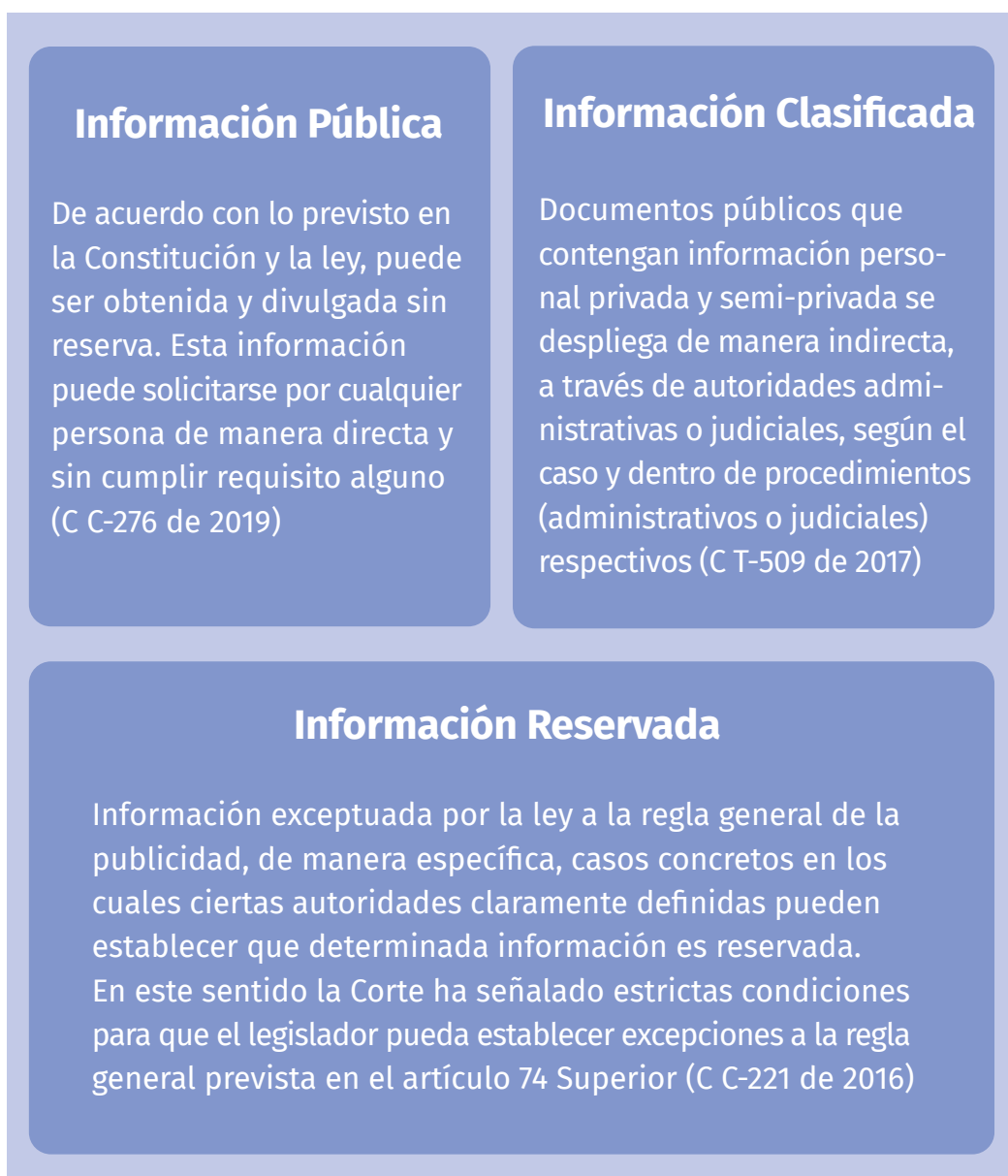
En el ámbito internacional ha tenido especial relevancia el manejo secreto de la información pública, al respecto, se ha destacado en la jurisprudencia que “de acuerdo con el Principio 8 de los denominados Principios de Lima (noviembre 16 de 2000) formulados en una declaración conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU y la OEA y presidentes de las sociedades de prensa de varios países europeos y americanas, acogidos por la jurisprudencia constitucional, las restricciones al derecho de acceso a la información que establezca la ley deben perseguir (i) un fin legítimo a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos, tales como los señalados en el artículo 13 de la CADH; (ii) la negativa del Estado de suministrar información que le es solicitada debe ser proporcional para la protección de ese fin legítimo y debe ser necesaria en una sociedad democrática; (iii) la negativa a suministrar información debe darse por escrito y ser motivada y (iv) la limitación del derecho debe ser temporal y condicionada a la desaparición de su causal” (CC C-951 de 2014).

Atendiendo a la temporalidad de la reserva, “(...) durante el periodo amparado por la reserva la información debe ser adecuadamente custodiada de forma tal que resulte posible su posterior publicidad. La pérdida o deterioro de los documentos en los que reposa esta información puede dar lugar a graves sanciones disciplinarias e incluso penales y por ello las entidades que custodian la información, así como los organismos de control deben asegurarse que dicha información se encuentre adecuadamente protegida” (CC C-491 de 2007).

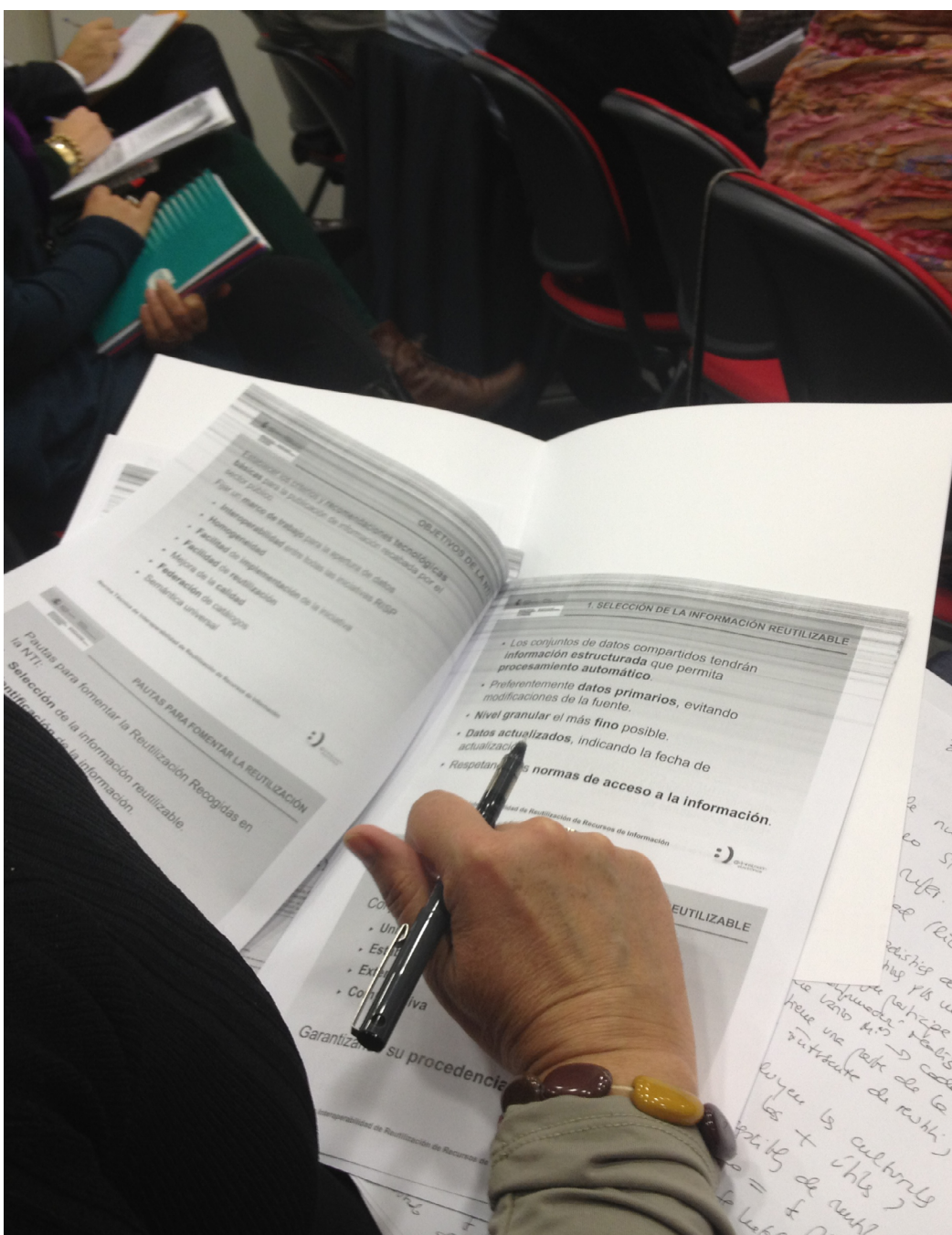
### 2.6 Información pública clasificada

En esta clasificación hace parte las excepciones del derecho de acceso a la información contempladas en la Ley 1712 de 2014, “(...) de este modo el canon 18 enumera la información pública clasificada, cuyo acceso puede ser rechazado o denegado en los casos en que pudiere causar daño a los derechos a la intimidad, la vida, la salud o la seguridad, o los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el párrafo del precepto 77 de la Ley 1474 de 2011, mientras que el artículo 19 de la misma ley, enumera los casos en que el acceso a la información pública reservada puede ser rechazado o denegado «siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional»” (STP 1140/111075 de 2020).

Dentro de la categoría de información pública clasificada quedarían todos los datos privados, semiprivados o sensibles a los que hacen referencia las leyes estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012, cuya difusión afecta gravemente del derecho a la intimidad de las personas (CC C-274 de 2013).



→ FIGURA 2 Tipologías aplicables a la información pública a partir de la definiciones dadas en los pronunciamientos CC-276 de 2019, C-221 de 2016 y T-509 de 2017



→ RECORTE DE Apuntes Open Data (datos.gob.es, 2012)

### 2.6.1 Datos sensibles

Dentro de la información reservada se encuentran los estrechamente en 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. Para la Corte, esta tipología es útil al menos por dos razones: la primera, porque contribuye a la delimitación entre la información que se puede publicar en desarrollo del derecho constitucional a la información, y aquella que constitucionalmente está prohibido publicar como consecuencia de los derechos a la intimidad y al habeas data. La segunda, porque contribuye a la delimitación e identificación tanto de las personas como de las autoridades que se encuentran legitimadas para acceder o divulgar dicha información” (CC C-274 de 2013).

En su relación con el derecho a la intimidad requieren un tratamiento especial “(...) todo acto de divulgación mediante los procesos genéricos de

administración de datos personales, distintos a las posibilidades de divulgación excepcional [en los términos de la ley y la jurisprudencia], se encuentra proscrita. Ello en la medida que permitir que información de esta naturaleza pueda ser objeto de procesos ordinarios de acopio, recolección y circulación vulneraría el contenido esencial del derecho a la intimidad” (CC C-274 de 2013, reiteración de la sentencia C-1011 de 2008).

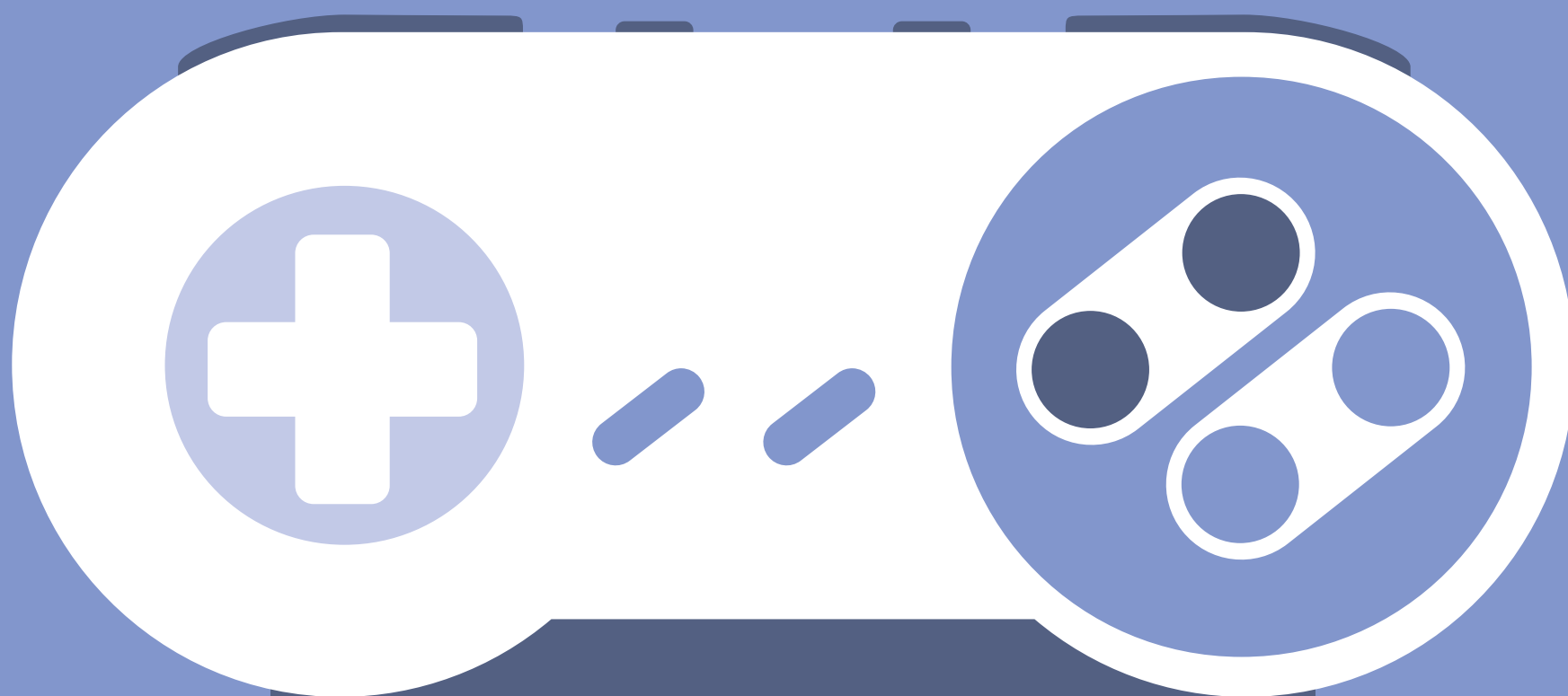
### 2.6.2 Datos privados y semiprivados

El artículo 6, literal “c” de la Ley 1712 de 2014 define la información clasificada “(...) de la normativa en comento, dispone que la información que se encuentre relacionada con aspectos propios del ámbito privado o semiprivado de una persona (natural o jurídica), cuestión que incluye todo lo relacionado con el manejo de la información personal de un individuo , a pesar de estar en poder o custodia de un sujeto obligado, tiene el carácter de clasificada y, por tanto, el acceso a ella se encuentra restringido y podrá ser negado , a menos de que se materialice alguno de los supuestos de hecho establecidos en el artículo 6 de la Ley 1581 de 2012, como lo es que quien la solicita cuente con la autorización correspondiente del titular de la misma o que ésta autorización no sea necesaria” (CC C- 458 de 2020).

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” (CC C-274 de 2013).

### ► Para tener en cuenta

Documentos sometidos a reserva legal. En lo relativo a la información y documentos que se consideran reservados la sentencia CC C-951 de 2014 se realiza un análisis de constitucionalidad de las materias sujetas a reserva, según lo previsto en el artículo 24 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.



# DESAFÍO

Para validar los conocimientos aprendidos con la lectura de esta guía, te invitamos a participar del reto interactivo, respondiendo cada pregunta propuesta en el archivo denominado actividad.

¡Ánimo, puedes participar cuantas veces quieras!

# 3 | Las amenazas que enfrenta

Acorde al contenido desarrollado en la jurisprudencia y en la ley estatutaria, los pronunciamientos jurisprudenciales en materia de acceso a la información pública han abordado un amplio espectro de protección frente a las amenazas que enfrenta.

## 3.1 Oposición de reserva para el acceso a la información pública

Existiendo una protección constitucional reforzada sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública ([art. 74 CN](#)) la jurisprudencia ha establecido claros y rigurosos requisitos para que una limitación a este derecho pueda resultar constitucionalmente admisible “(...) las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales” ([CCT-451 de 2011](#)).

Cuando se deniega el acceso a la información aduciendo reserva “(...) la carga de la prueba recae sobre el sujeto obligado, el [Decreto 103 de 2015](#), reglamentario de dicha ley, fijó unos contenidos mínimos al acto de rechazo o denegación del derecho de acceso a información pública por clasificación o reserva. En consecuencia, el [precepto 33](#) señaló que en dicho acto se debe indicar: (1) El fundamento constitucional o legal que establece el objetivo legítimo de la clasificación o la reserva, señalando expresamente la norma, artículo, inciso o párrafo que la calificación (sic). (2) La identificación de la excepción que, dentro de las previstas en los [artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014](#), cobija la calificación de información reservada o clasificada. (3) El tiempo por el que se extiende la clasificación o reserva, contado a partir de la fecha de generación de la información; y, (4) La determinación del daño presente, probable y específico que causaría la divulgación de la información pública y la relación de las razones y las pruebas, en caso de que existan, que acrediten la amenaza del daño” ([STP 8061 de 2016](#)).

En lo referente a los procesos judiciales sometidos a reserva “(...) ésta se levanta una vez terminado el proceso. Solamente podrá continuar operando la reserva respecto de la información que puede comprometer seriamente derechos fundamentales o bienes constitucionales” ([CC C- C-221/16](#)).

En materia penal, la oponibilidad de reserva consulta las siguientes reglas: “ i) por regla general, el principio de publicidad se torna prevalente en las actuaciones penales, salvo las excepciones legales, ii) la restricción a la anterior prerrogativa debe estar autorizada en la Ley o la Constitución de manera clara, iii) la decisión del servidor público de ampararse

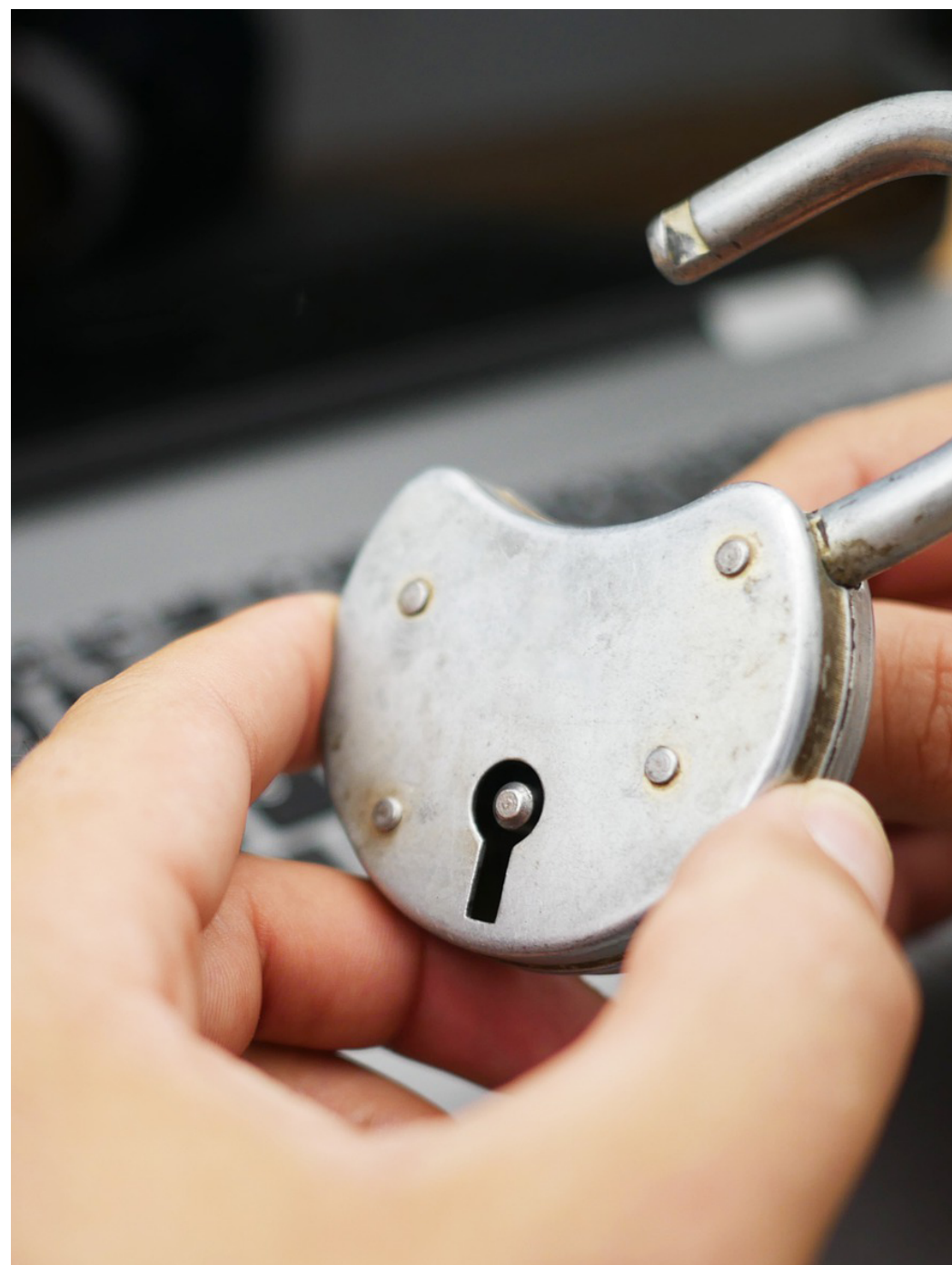
en la reserva legal conlleva la correlativa obligación de motivar o exponer los argumentos que respaldan su postura de restricción al derecho de información y, además, señalar su fuente normativa, en aras de demostrar la razonabilidad y proporcionalidad de la limitación, iv) la reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete los derechos fundamentales o bienes constitucionales protegidos y no sobre todo el proceso” (STL 15064 de 2018).

La información que “(...) hace parte del proceso público en el cual se insertan los datos reservados no necesariamente está incluida en la limitación del derecho de acceso; durante el periodo en que se aplique la reserva, las respectivas autoridades deben asegurar que la información sea debidamente custodiada, de modo que pueda ser consultada una vez fenezca la restricción de acceso” (CC T-161 de 2011, CC C-276 de 2019).

En lo referente a los actos administrativos, estos, se rigen por el principio de publicidad, de ahí que no tienen carácter reservado. En particular, frente a “(...) los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular, existe la obligación legal de publicarlos (parág. art. 65 CPACA), a través de medios accesibles para los ciudadanos; igual razonamiento se aplica frente a las actas de posesión de los servidores, por cuanto se trata de documentos públicos que al igual que los anteriores, aunque están contenidos en las hojas de vida que de ellos se archivan en la entidad, de ninguna manera atentan contra sus derechos fundamentales a la privacidad e intimidad, pues los datos allí consignados no corresponden a información “sensible”, “privada” o “semiprivada”, dado que no tocan aspectos de su esfera íntima o espacio individual no susceptible de interferencias provenientes de terceros” (STC1 5134 de 2019).

### 3.2 Vulneración al derecho a la intimidad

La jurisprudencia reconoce dos derechos en tensión, de un lado, el derecho a la intimidad de las demás personas y de otro, los derechos de acceso a la información pública; en sentencia STC 6484 de 2021 la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en relación a la honra y la intimidad con la libertad de expresión, opinión y prensa señaló que “(...) aunque la ley 1712 de 2014 y el derecho a la intimidad de los testigos y procesados sí configuran una justificada razón para negar el acceso a la información, lo cierto es que no bastaba con enunciar dicho amparo, sino que era necesario ahondar en las razones que daban lugar a la reserva en virtud de dicha protección, sin que sea suficiente invocar la posible vulneración del derecho a la intimidad únicamente por el contenido de los generales de ley, pues de ser así en todo momento habría lugar a negar el acceso a las documentales (escritos, audios o videos) que se recauden en la etapa de juicio, toda vez que siempre que se toma una declaración, aquellos son recaudados, y por definición, aluden a información personal de quien está frente al estrado” (STC 6484 de 2021).



→ RECORTE DE Imagen de Schluesseldienst en Pixabay



→ RECORTE DE Audiencia Corte Constitucional (Consejo Superior de la Judicatura, 2009)

Para el caso se acoge “(...) el test tripartito definido en la jurisprudencia interamericana, el cual permite establecer en un caso concreto cuál derecho debe prevalecer sobre otro, para lo cual debe tenerse en cuenta que *«para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea admisible, debe: i) haber sido definida en forma previa, precisa y clara por una ley en sentido formal y material; ii) estar orientada a lograr un objetivo imperioso autorizado por la Convención Americana; y iii) ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos, estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr»*” (STC 6484 de 2021 citando a la C.C. SU-274 de 2019).

La Corte Constitucional examinó caso en que se denegó copia de acto administrativo mediante el cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas negó a hijo fallecido la calidad de víctima, solicitado por su madre, aduciendo que en el mismo se resolvió las solicitudes de reparación administrativa de muchas más personas y, para salvaguardar el derecho a la intimidad de los demás interesados, era preciso reservar

la información solicitada, no obstante esto impidió que la accionante interpusiera los recursos contra el acto administrativo; en el caso se “(...) hizo un juicio de proporcionalidad y determinó (i) que el objetivo de reservar la información contenida en el acto administrativo, se fundaba en un fin constitucionalmente legítimo, consistente en proteger la intimidad y privacidad de las demás personas a quienes les fue resuelta la solicitud de reparación administrativa en el mismo acto; (ii) que se trataba de una medida que resultaba adecuada para proteger la intimidad y la privacidad de los demás solicitantes, debido a que, al no suministrar la copia del acto administrativo, se evitaba dar a conocer la información relativa a estos; y (iii) que la medida no cumplía con el presupuesto de necesidad, pues 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 medidas distintas, que no implicarán una grave afectación del derecho de la accionante a acceder a información pública” (CC T-794 de 2013 citando la sentencia T-608 de 2013).



→ RECORTE DE Assembleia Legislativa do Paraná (Nani Gois, 2011)

# 4 | La justicia, mi aliada estratégica

El desconocimiento del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos que cuentan con dos mecanismos de defensa judicial diferentes “(...) si la Administración niega el acceso a la información, a pesar de haber operado el silencio administrativo positivo por la no respuesta dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la petición, el afectado tiene derecho a (i) interponer el recurso de insistencia o (ii) acudir ante el juez constitucional por medio de una acción de tutela (agotado el recurso de reposición), revise la actuación de la entidad estatal y decida sobre la entrega o no de la información” (CE 11001-03-06-000-2018-00240-00(C) de 2019).

## 4.1 Recurso de insistencia del solicitante en caso de reserva

Dentro de las obligaciones internacionales incorporadas en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991, se consagra el establecimiento de un recurso judicial idóneo para garantizar el derecho de acceso a la información pública, se consagra el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso.

En el ordenamiento colombiano este recurso viene establecido en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015 (artículo 26 de la Ley 1437 de 2011) “(...) procede cuando se configuran las siguientes circunstancias: i) existe una petición elevada por un particular ante la administración de información o documentos; ii) la autoridad niega la solicitud aduciendo la reserva o confidencialidad de la misma; y iii) el peticionario insiste en el pedimento de información o documentos ante la autoridad que invoca la reserva, evento en el cual la administración deberá remitir la documentación correspondiente al Tribunal o juez administrativo competente para que decida en única instancia si se niega o se acepta total o parcialmente la petición formulada” (CE 11001-03-15-000-2015-00095-00(AC) de 2015).

El recurso de insistencia es el “(...) mecanismo jurídico especial para los casos en los cuales se pretenda obtener información contenida en documentos reservados, es decir, la «Insistencia del solicitante en caso de reserva», en los términos y bajo el procedimiento señala en la norma que antecede. De conformidad con lo expuesto, es claro que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para cuestionar la reserva de los documentos solicitados” (CE 11001-03-15-000-2020-04802-00(AC) de 2021); en este sentido, funge “(...) como el mecanismo principal, sumario e idóneo para discutir la reserva sobre documentos e información. En conocimiento de este recurso, corresponde a la autoridad judicial competente analizar si estuvo bien negada la solicitud de acceso a la información o documentos y, en consecuencia, determinar si debe accederse a la solicitud” (CE 11001-03-15-000-2021-00947-00(AC) de 2021).

La acción de tutela resulta improcedente ante la negativa de la administración de proveer información pública bajo el argumento de estar bajo reserva, “(...) ya que es el recurso de insistencia el mecanismo judicial específicamente diseñado para ventilar tales controversias. En este evento, la Corte no ha dudado en afirmar que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa procedente, en tanto aquel constituye un instrumento específico, breve y eficaz para determinar la validez de la restricción a los derechos fundamentales en cuestión” (CC T-466 de 2010).

Se diferencia de la segunda hipótesis de protección judicial en cuanto “(...) en los casos en los que la Administración o los particulares no respondan la petición, no resulta aplicable el recurso de insistencia sino la acción de tutela, bajo el entendido de que la procedencia del primero requiere una respuesta expresa mediante la cual se niegue el suministro de la información” (CE 11001-03-15-000-2019-04665-01(AC) de 2020).

Se ha señalado con claridad que “(...) el ordenamiento legal ha previsto un procedimiento especial (el recurso de insistencia) y un juez competente para resolver las controversias que se susciten entre la Administración y los particulares, cuando éstos solicitan documentos que a juicio de aquélla son reservados, es improcedente la tutela que se interponga con el fin de obtener tales documentos, salvo que se evidencie la existencia de un perjuicio irremediable que la haga procedente como mecanismo transitorio de protección, situación que no se vislumbra en el asunto bajo examen” (CE 15001-2331-000-2010-00025-01(AC) de 2010, en este caso, “(...) el interesado cuenta con otros mecanismos que el ordenamiento jurídico ha previsto para proteger eficazmente sus derechos” (CE 11001-03-15-000-2021-01087-00(AC) de 2021).

En ese orden de ideas, dada la naturaleza residual y subsidiaria de la presente acción, se resalta que corresponde al juez de tutela verificar que la respuesta que se brinda al peticionario sea de fondo y que cumpla los requisitos y términos establecidos legalmente para contestar la solicitud; o en su defecto, ordenar que se resuelva la petición cuando ésta no se ha despachado. No obstante, escapa a su competencia la determinación de la reserva que existe sobre documentos, cuando la Administración alega tal condición en virtud de la Constitución o la Ley.

#### 4.2 Procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho fundamental de acceso a la información pública

Para la protección del derecho de acceso a la información y el derecho de petición “(...) está instituida, por el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela. En desarrollo de la misma, en tratándose del derecho fundamental de petición ha de verificarse – como lo ha reiterado la jurisprudencia – que la respuesta sea oportuna, clara, de fondo y coincidente con lo solicitado, sin que

ello implique que la resolución del asunto deba ser favorable al interesado. Respecto del derecho fundamental de acceso a la información, corresponde constatar si al peticionario le asiste interés legítimo para conocerla, o si la misma se encuentra sometida a reserva” (STP 9222 de 2015).

La acción de tutela será procedente ante la vulneración por falta de respuesta material o respuesta diversa al carácter reservado de la información, “(...) en otros casos en los cuales no se dé respuesta de fondo y oportuna, o en cualquier caso diferente a la negación por documento sujeto a reserva, el mecanismo idóneo será la acción de tutela, bien sea para amparar el derecho fundamental de petición o el de acceso a documentos públicos” (CC T-794 de 2013).

En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de tal derecho fundamental por lo que, frente a “(...) la existencia o no de otro medio de defensa judicial, que en caso de existir y de estimarse suficiente daría lugar a la improcedencia de la presente acción, debe ser apreciada en concreto y a la luz de la jurisprudencia vigente. Frente a este particular encuentra la Sala que, dentro de la disponibilidad de medios de defensa idóneos para la protección de los derechos de petición y acceso a documentos públicos, se encuentra la acción de tutela, no siendo necesario, en este caso, que quien pretenda proteger estos derechos deba antes recurrir, imperiosamente, a instancias administrativas, más allá de la petición misma de dichos documentos públicos” (CC T-167 de 2013).



→ RECORTE DE Monsanto Tribunal (Monsanto Tribunal Opening day, 2016)

# 5 Una justicia sensible a mis necesidades

La jurisprudencia ha abordado ámbitos especiales en los que el derecho de acceso a la información pública se convierte en medio para la garantía de la efectividad de otros derechos, interviniendo de acuerdo a las necesidades específicas de protección.

## 5.1 Acceso a información de los órganos de investigación de la verdad y reconstrucción de la memoria, en escenarios de transición

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha remarcado la importancia de que órganos encargados de esclarecer lo ocurrido en el marco de conflictos armados internos, como las comisiones de la verdad, sobre lo que la jurisprudencia ha señalado que “(...) en principio, el acceso debe darse en las mismas condiciones que se garantizan a los operadores judiciales que investigan violaciones de derechos humanos” (CE11001-03-06-000-2021-00046-00(2464) de 2021). Se reconoce que uno de los problemas serios que han tenido muchas de las comisiones de la verdad han sido los obstáculos para acceder a documentos o información “(...) los órganos judiciales y extrajudiciales de investigación oficial de la verdad y reconstrucción de la memoria, en escenarios de transición, deben tener acceso pleno a toda la información pública, con independencia de su contenido o de que pueda ser reservada o clasificada, siempre que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones, dada su intrínseca relación con la garantía del derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad” (CC C- C-370 de 2006).

## 5.2 Protección a la intimidad en la versión pública de las decisiones judiciales

En materia de publicidad de las decisiones judiciales la administración de justicia, ha reconocido las ventajas del uso de las tecnologías para su fortalecimiento, en especial, desde los principios de transparencia y publicidad; cuando las decisiones judiciales hacen alusión a circunstancias relacionadas con la esfera íntima de los individuos se amerita que “la versión pública de la decisión” mantenga “en reserva los datos personales que pudieran dar lugar a la identificación e individualización” de las partes, pues genera “una afectación en su esfera social, pues se trata de información vinculada a su intimidad, que podía ser usada indebidamente por terceros” (SL AL2319 de 2018).

## 5.3 Deberes y obligaciones de las autoridades en materia de información pública

De acuerdo con la jurisprudencia, el derecho de acceso a la información pública este derecho impone dos deberes correlativos a todas las autoridades estatales: (i) “(...) para garantizar el ejercicio de este derecho, las autoridades públicas tienen el deber de suministrar a quien lo solicite, información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada, sobre su actividad”; (ii) “(...) es necesario que las autoridades públicas conserven y mantengan la información sobre su actividad, ya que, de no hacerlo, se vulnera el derecho de las personas al acceso a la información pública y, en consecuencia, el derecho a que ejerzan un control sobre sus actuaciones” (CC C-559 de 2019).

# 6 Normas

## 6.1 Normas internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, OEA (Artículo 13).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, Naciones Unidas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, Naciones Unidas (Artículo 19).

Declaración conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU y la OEA, Principios de Lima (noviembre 16 de 2000) Principio 8.

## 6.2 Normas nacionales

<i>Constitución Política de Colombia</i>	Preámbulo. Título I de los principios fundamentales. Título II Derechos, garantías y deberes. Artículos 1, 2, 20, 23, 74, 209.
<i>Ley 1266 de 2008</i>	Estatutaria del Derecho de hábeas data y regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales.
<i>Ley 1437 de 2011</i>	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
<i>Ley 1581 de 2012</i>	Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.
<i>Ley 1712 de 2014</i>	Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.
<i>Ley 1755 de 2015</i>	Estatutaria del Derecho Fundamental de Petición.
<i>Decreto 103 de 2015</i>	Reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones.

## 6.3 Jurisprudencia complementaria

### Corte Suprema de Justicia

Sentencia de la Sala de Casación Civil (SC) - Sentencia de la Sala de Casación Laboral (SL) - Sentencia de la Sala de Casación Penal (SP) - Sentencia de Tutela Sala Civil (STC) - Sentencia de Tutela Sala Penal (STP) - Sentencia de Tutela Sala Laboral (STL).

<i>STL 3706 de 2015</i>	Información pública y derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar, la honra, el honor.
<i>STP 5567 de 2018</i>	Información pública y derechos fundamentales a la intimidad personal.

## Corte Constitucional

<i>CCC-018 de 2018</i>	Derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición en materia de información pública.
<i>CC T-1268 de 2001, CCC-872 de 2003, CCC-491 de 2007, CC C-540 de 2012</i>	Información relacionada con la defensa y la seguridad nacional.
<i>CCC-1011 de 2008, CC C-748 de 2011</i>	Derecho de acceso a la información pública, habeas data y protección de datos personales.
<i>CCC-951 de 2008</i>	Derecho de petición y derecho de acceso a la información pública.
<i>CCC-981 de 2005, CC C-951 de 2014</i>	Acceso a información reservada por parte de autoridades.
<i>CC SU-274 de 2019</i>	Derechos a la información pública, la honra y la intimidad con la libertad de expresión, opinión y prensa.
<i>CC T-600 de 1995, CC T-048 de 2007, CCC-1011 de 2008, CC T-753 de 2012, CC T-592 de 2013, CC T-926 de 2013, CC T-293 de 2015</i>	Derecho a la información pública en actuaciones administrativas de reconstrucción de expedientes.
<i>CC T-1025 de 2007, CC C-951/14, CC T-509/17, CC T-580 de 2010, CC T-1025 de 2007, CC T-473 de 1992, CC T-511 de 2010, CC T-691 de 2010, CC C-221-16</i>	Criterios y parámetros constitucionales de control de los límites al acceso a información pública.
<i>CCC-951 de 2014</i>	Levantamiento de la reserva en relación con la información y documentos públicos.

## Consejo de Estado

<i>CE 11001-02-30-000-2020-00496-00 de 2020</i>	Tratamiento de datos personales de naturaleza pública de niños, niñas y adolescentes en información pública con fines netamente administrativos e internos de la rama judicial.
<i>CE 11001-03-15-000-2017-00103-00 (AC) de 2017, CE 11001-03-15-000-2019-04665-00(AC) de 2019</i>	Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales que resuelven recursos de insistencias.

# COLECCIÓN GUÍAS PEDAGÓGICAS

---

## Transparencia y acceso a la información pública

En desarrollo de las actividades de divulgación de conocimiento jurisprudencial, realizadas por el Consejo Superior de la Judicatura, las cuales involucran la recopilación de las providencias emitidas por las Altas Cortes, bajo el esquema de la colección «Guías Pedagógicas Jurisprudenciales» que hoy ponemos a disposición de los servidores judiciales y de la ciudadanía en general con el ánimo de fortalecer el acceso a la información jurídica de la Rama Judicial.

Este material de contenido académico y pedagógico, pretende garantizar a los servidores judiciales, a los usuarios de la justicia y a los ciudadanos, la disponibilidad, conservación, consulta y accesibilidad de estas temáticas tan importantes para la construcción de la transparencia en la administración judicial, y de paso, posicionarlo como insumo fundamental para el conocimiento de la memoria histórica institucional.

Para el Consejo Superior de la Judicatura es esencial continuar esta labor de actualización de las guías ya elaboradas y realizar otras nuevas en el futuro, cuyas temáticas estén relacionadas con los asuntos objeto de estudio de las Altas Cortes, todo con el fin de facilitar su acceso en forma didáctica y el conocimiento de ciertos temas de interés aquí desarrollados.

Consejo Superior de la Judicatura, 2021