

DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

Magistrado ponente

STP4822-2021

Radicación n° 115388

Acta 74.

ASUNTO

Decide la Corte la impugnación presentada por la accionante DORA EDITH ANGULO HERNÁNDEZ, contra el fallo proferido el 16 de febrero del año en curso, por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cartagena, que negó el amparo del derecho de petición, presuntamente vulnerados por la Fiscalía Séptima Delegada ante la Sala Penal del Tribunal Superior y la Dirección Seccional de Fiscalías, ambos de la misma ciudad, trámite al que fue vinculada la Fiscalía Tercera Especializada de la misma capital del Bolívar.

HECHOS Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

Los sucesos y pretensiones fueron reseñados por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cartagena de la siguiente manera:

Narran los hechos de tutela que el día 3 de diciembre de 2020 la accionante radicó petición ante la Dirección Seccional de Fiscalías de Bolívar, Fiscalía Séptima Delegada ante esta Sala y a todos los Fiscales a los que se les presentó la petición en la que solicitó lo siguiente “ una relación escrita donde estén todas las denuncias en general, proceso que cursaron y cursan en cada uno de los despachos de cada fiscalía de Bolívar -desde el año 2000 al

2020- que tengan los siguientes datos así -número completo de cada proceso, número del despacho del fiscal, nombre del fiscal y el estado actual de cada proceso". Sin embargo, manifiesta que hasta la fecha no ha recibido respuesta alguna.

2. Por lo anterior, solicita que se tutele su derecho fundamental y, en consecuencia, se ordene a las accionadas emitir respuesta a su petición de fecha 3 de diciembre de 2020.

DEL FALLO RECURRIDO

La Sala Penal del Tribunal Superior de Cartagena negó el amparo, con fundamento en que, durante el trámite de la tutela, las autoridades acreditaron haber dado contestación a la petición fundamento de la tutela.

Así, la Dirección Seccional de Fiscalía, tras considerar que no era de su resorte suministrar dicha información, el 1º de febrero del año en curso acreditó haber corrido traslado de la petición a los Coordinadores de las Fiscalías de Cartagena. Así como, informado al accionante de ello.

En relación con la Fiscalía Tercera Especializada de Cartagena, ésta acreditó que el 1º de febrero del año en curso emitió a la accionante una respuesta, en el sentido de requerirle informara la autoridad judicial que representaba.

Sobre esa base, concluyó que, pese a que las respuestas emitidas por dichas autoridades no eran favorables a los intereses de la accionante, "estas constitu[ían] una solución eficiente, efectiva y congruente con lo solicitado" y, por tanto, era viable predicar la existencia de un hecho superado.

En relación con la Fiscalía Séptima Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena indicó que mediante oficios del 14 y 16 de diciembre de 2020, esa autoridad dio respuesta a la petición.

Así en el oficio del 14 de diciembre de 2020 le solicitó informar en qué calidad elevaba tal petición. Ante la respuesta de que actuaba como ciudadana en ejercicio de sus derechos, el siguiente día 16 le indicó que ello no era viable, en la medida que la tarea que pretendía asignarse a los fiscales para resolver sus solicitudes no era acorde a sus funciones y entorpecía la correcta administración de justicia, donde además indicó que si el deseo de la peticionara era denunciar eventuales las moras judiciales, la información sería suministrada a la autoridad que así lo requiriera.

Consideró que, dicha respuesta cumplía con los elementos constitutivos de una respuesta de fondo.

DE LA IMPUGNACIÓN

La accionante funda su disenso en que, contrario a lo concluido por el Tribunal de primera instancia, no existe una sola respuesta de fondo a su petición.

Puntualiza que, de ninguna manera los oficios que le remitieron las Fiscalías Tercera Especializada de Cartagena y la Séptima Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena, pueden entenderse como una superación del derecho quebrantado, pues lo cierto es que en estos no se responde siquiera “ni un solo punto de mi petición”.

Destaca que la información solicitada es pública y, por ende, no goza de reserva y aduce que las fiscalías que deberán suministrar la información son por lo menos 50, que corresponde a las delegadas existentes en Cartagena.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, es competente esta Sala para conocer la impugnación presentada contra el fallo emitido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cartagena, cuyo superior jerárquico es esta Corporación.

El problema jurídico se contrae a determinar si el A-quo acertó en considerar que las respuestas a las peticiones elevadas por DORA EDITH ANGULO HERNÁNDEZ, ofrecidas por la Fiscalía Séptima Delegada ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Cartagena, la Dirección Seccional de Fiscalías y la Fiscalía Tercera Especializada de la misma ciudad satisfacen el derecho de petición.

La Constitución Política, en el artículo 23, establece el derecho de petición como un derecho fundamental, en ejercicio del cual, “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”.

Conforme lo ha sostenido esta Corporación ((CSJ STP2240-2020, 3 mar. 2020, rad. 109388; CSJ STP11137-2020, 13 oct. 2020, rad. 112657), en tratándose de peticiones presentadas ante autoridades, deben distinguirse dos situaciones.

Una, corresponde a las peticiones que están vinculadas con la función judicial, caso en el cual la definición se rige por las reglas del derecho de postulación, como acepción de la garantía al debido proceso y encuentra sus límites en las reglas propias de cada juicio.

La primera, regula el derecho de petición y establece como única excepción para no suministrar información la reserva. La segunda, regula el derecho fundamental de acceso a la información pública en posesión de “toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital” -Artículo 5-.

Lo anterior para señalar que, en este caso, la normatividad de cara a la cual debe resolverse el presente asunto corresponde a la Ley 1712 de 2014, en la medida que, la información requerida es de aquellas clasificadas como pública y, como se anticipó, es dicha normatividad la que fija las restricciones en el suministro de la misma.

Establecido el marco normativo, es importante resaltar que la Corte Constitucional en la sentencia CC C-274/13 llevó a cabo el control de constitucionalidad del entonces proyecto de Ley Estatutaria de la actual 1712 de 2014. Oportunidad donde, frente al contenido y alcance del derecho de acceso a información pública, de cara al principio de no discriminación³ que lo rige, puntualizó:

Es titular del derecho a acceder a la información pública toda persona, sin exigir ninguna cualificación o interés particular para que se entienda que tiene derecho a solicitar y a recibir dicha información de conformidad con las reglas que establece la Constitución y el proyecto de ley. Esta disposición se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, a los principios de la función pública, que consagran los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta [...].

[...] El derecho de acceso a documentos públicos impone al menos dos deberes correlativos a todas las autoridades estatales. En primer lugar, 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. En segundo lugar, también 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.

Ahora bien, los artículos 18 y 19 de la mencionada Ley, establecen las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, en el sentido que, el paso a ésta podrá ser “rechazada o denegada de manera motivada y por escrito” cuando, el pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

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

1437 de 2011.

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

c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales.

Sobre dichas limitantes, la Corte Constitucional en la decisión citada, puntualizó que el no suministro información pública es excepcional y de aplicación restrictiva. Por lo que, en caso de negarse, existe en la autoridad pública el deber de fundamentar y probar que la reserva obedece a un fin constitucionalmente legítimo y que la restricción es razonable y proporcional, desde luego, enmarcado en la configuración de alguna de las anteriores causales.

Puntualmente, frente a la carga del sujeto obligado, es decir, de la autoridad pública señaló:

Dado que la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información particular, es excepcional y debe ser interpretada de manera estricta, la jurisprudencia ha señalado que es preciso acreditar que esa reserva obedece a un fin constitucionalmente legítimo, importante y hasta imperioso, y que la restricción es razonable y proporcionada. Estos criterios deberán ser empleados por el sujeto obligado para expresar los motivos de la restricción.

Por ello, dado que la norma en examen exige que el riesgo para tales derechos “pueda” causar daño a un derecho, esa conjugación verbal implica que los motivos que debe consignar el sujeto obligado deben expresar necesariamente por qué la posibilidad de dañar esos derechos es real, probable y específica, que no es un riesgo remoto ni eventual. Adicionalmente, para asegurar que sea proporcional, a la luz de la doctrina constitucional en la materia, el sujeto obligado debe señalar que el daño o perjuicio que pueda producirse a esos derechos sea sustancial, pues no sería constitucional que un daño ínfimo conduzca a

una restricción tan seria del derecho de acceso a la información. La determinación de qué tan sustancial es un daño se determina al sopesar si el daño causado al interés protegido es desproporcionado ante el beneficio que se obtendría por garantizar el derecho a acceder a documentos públicos.

De conformidad con los parámetros constitucionales señalados, la carga de la prueba para negar el acceso a la información es del sujeto obligado que tiene dicha información bajo su control. Lo anterior asegura el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues, impide que tal decisión sea meramente discrecional y arbitraria.

Los anteriores criterios fueron expresamente por el legislador estatutario al definir en el artículo 29 de este proyecto en qué consiste la carga de la prueba.

Por ello, para la Corte Constitucional las exigencias recogidas en el inciso primero del artículo 18, entendidas como se ha señalado, resultan compatibles con el derecho de acceso a la información pública que consagra el artículo 74 Superior, y con la protección del secreto profesional que establece esa misma disposición, así como con la protección de los derechos a la intimidad (art. 15 CP), de información (artículo 20), y de petición (artículo 23). Las reglas fijadas en el artículo 18 para que un sujeto obligado pueda negar el acceso a cierto tipo de información cuando pueda dañar otros derechos, refleja los parámetros constitucionales recogidos en la jurisprudencia en la materia.

En el anterior contexto, se pasará a analizar si, las respuestas ofrecidas por las Fiscalías Séptima Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena y Tercera Especializada pueden entenderse como una respuesta de fondo que satisfaga el derecho de acceso a información pública.

En relación con la Fiscalía Séptima Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena, ésta remitió a la accionante el oficio n° DS-22-21-SSFSC-F7DAT-204 del 16 de diciembre de 2020, donde como respuesta a su petición le indica que “la petición riñe y va en contravía con lo

advertido por la Corte Constitucional en Sentencia C-292 de 2003; con conceptos que sobre el tema ha emitido el Consejo de Estado y con la propia Ley 850 de 2003, como quiera que la tarea que ahora usted quiere imponer a la Fiscalía General de la Nación, no es acorde con sus funciones, sino que por el contrario, entorpece el funcionamiento de la administración pública”.

Y le expone que, sin perjuicio de ello, si el deseo del peticionario es denunciar mora en las “investigaciones y casos judiciales”, puede poner la correspondiente queja y, por tanto, la información la pondrá a “disposición para que sea la autoridad competente la encargada de recopilar en legal forma”.

Sin embargo, le aclara que “la información que usted requiere bajo ningún punto de vista se le ha negado o escondido, ya que se encuentra en las bases de datos, libros y servidores de la Fiscalía General de la Nación”

A partir de la anterior reseña, es claro que dicha respuesta de ninguna manera puede entenderse como un pronunciamiento en los términos que exige la Ley 1712 de 2014, pues, además de resultar contradictoria, no ofrece una argumentación de cara a dicha normatividad sobre las razones por las que finalmente no se suministra la información.

Así, primero indica que la petición riñe con la sentencia de la Corte Constitucional C-292 de 2003 y la Ley 850 de 2003, que versan sobre las veedurías ciudadanas, siendo que, precisamente con ocasión del requerimiento previo que hizo a la accionante solicitándole indicara en qué calidad estaba solicitando la información, ella le aclaró que no era veedora y que elevaba la petición como ciudadana colombiana. También anunció la existencia de conceptos del Consejo de Estado que regulan el tema, sin embargo, no identificó ninguno de ellos.

Por otro lado, de manera contradictoria, le afirma que no estaba negando u ocultando la información, pero a su vez, le dice, no le suministrará la información y que la única manera

de obtenerla es que, la accionante presente queja y que la autoridad a quien corresponda conocerla la solicite.

Similares consideraciones proceden en relación con la Fiscalía Tercera Especializada de Cartagena, pues de acuerdo con la intervención de ésta durante el trámite de primera instancia y lo señalado por la impugnante, la respuesta que ofreció a la accionante se encuentra contenida en el oficio n° DS-22-21-SSFSC-F3ESP-069 del 4 de febrero del año en curso.

En dicho comunicado requiere a la accionante para que informe si representa a alguna “autoridad judicial” y le advierte que, en caso contrario, estaría quebrantado el derecho del debido proceso contenido en el artículo 29 de la [Constitución Política](#).

Pues bien, claramente dicha respuesta desconoce la reglamentación del derecho del derecho de acceso a información pública, contenida en la Ley 1712 de 2014, en concreto el principio de no discriminación, según el cual, los sujetos obligados, en este caso la fiscalía delegada, “deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud”.

Siendo importante destacar que si bien, la Fiscalía Tercera Especializada de Cartagena en su intervención durante el trámite de primera instancia afirmó que, se pretendía obtener información de “aspectos reservados que de ser difundidos, podrían afectar derechos fundamentales de las partes, de las víctimas y de la justicia” lo cierto es que, dicha apreciación debe ser valorada y analizada de cara a las causales y argumentaciones contenidas en la Ley 1712 de 2014; además deber ser comunicada directamente a la peticionaria, en la medida que, las consideraciones expuestas por la Fiscalía durante este trámite no suplen la obligación de informar directamente su posición a la peticionaria.

En este orden de ideas, asiste razón a la accionante en no considerar satisfecho su derecho

de petición, en concreto en la acepción de acceso a información pública, dado que, en efecto, la contestación ofrecida por las Fiscalía Séptima Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena y Tercera Especializada de esa ciudad, no se enmarca dentro de las exigencias contenidas en la Ley 1712 de 2014, que es la que regula el suministro de la información que requiere la accionante.

Finalmente, en relación con la Dirección Seccional de Fiscalías de Cartagena, durante el trámite de primera instancia, dio trámite a la petición elevada por el accionante, en el sentido de correr traslado de la misma a los competentes, esto es, a cada uno de los Coordinadores de cada una de las Unidades de Fiscalías de Cartagena, para que estos, a su vez, la remitan a cada una de las fiscalías que las conforman. Hecho que informó a la accionante mediante el oficio n° 20540-0281 del 1° de febrero del año en curso.

Luego, aun cuando, superado ampliamente el término de los cinco (5) días que concede el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, al que remite el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014, para que remitiera la petición al competente y comunique al peticionario, lo cierto es que, para la fecha de expedición del fallo de tutela ya se había superado la situación.

Ahora, en este punto es importante destacar que, aun cuando la accionante manifiesta en el escrito de impugnación que esperaba recibir respuesta de las fiscalías que aún no le han suministrado la información, pues existen algunas que ya se la entregaron, lo cierto es que, sólo hasta el 1° de febrero del año en curso, esto es, durante el trámite de primera instancia, la Dirección Seccional de Fiscalías corrió traslado para cumplir ese fin de la accionante, esto es, recibir respuesta de cada una de las fiscalías de Cartagena.

Y, por tanto, el escenario constitucional a analizar no podía abordar la actuación de cada una de las Fiscalías, pues para entonces, no se había superado el término de 20 días para contestar peticiones de información que establece el artículo 5° del Decreto 491 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, donde en virtud de la emergencia sanitaria decretada

con ocasión de la propagación del COVID se ampliaron los términos del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, canon aplicable por remisión del artículo 26 de la Ley 1712 de 2014.

En tal virtud, se revocará la decisión de primera instancia, en el sentido de conceder el amparo del derecho de petición de DORA EDITH ANGULO HERNÁNDEZ en relación con las Fiscalías Séptima Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena y Tercera Especializada de la misma ciudad.

A quienes, se ordenará, emitan una respuesta a la solicitud de información elevada por DORA EDITH ANGULO HERNÁNDEZ, en el marco de las exigencias contenidas en la Ley 1712 de 2014, conforme a las observaciones contenidas en esta providencia.

Siendo importante destacar en este punto que, el amparo aquí concedido, no involucra el sentido de la respuesta, sino se encamina a que, en amparo de los derechos de petición y de acceso a información pública, las mencionadas autoridades judiciales suministren contestación de cara a las exigencias contenidas en la Ley 1712 de 2014.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Decisión de Tutelas No. 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero: Revocar el fallo emitido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cartagena, en el sentido de conceder el amparo de los derechos de petición y de acceso a información pública acceso de DORA EDITH ANGULO HERNÁNDEZ en relación con las Fiscalías Séptima Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena y Tercera Especializada de la misma ciudad. En lo demás confirmar la decisión.

Segundo: Ordenar a las Fiscalía Séptima Delegada ante el Tribunal Superior de Cartagena

y Tercera Especializada de esa ciudad en el término máximo de diez (10) días contado a partir de la notificación del presente fallo de tutela, emitan una respuesta a la solicitud de información elevada por DORA EDITH ANGULO HERNÁNDEZ, en el marco de las exigencias contenidas en la Ley Estatutaria Ley 1712 de 2014 y conforme a las observaciones contenidas en esta providencia.

Tercero: Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

Salvó Voto

EYDER PATIÑO CABRERA

Nubia Yolanda Nova García

Secretaria

SALVAMENTO DE VOTO

Con mi acostumbrado respeto por las posturas mayoritarias, estimo necesario salvar el voto con respecto a lo decidido por la Sala en la tutela de la radicación 115388, pues considero que resultaba constitucionalmente legítimo negar el amparo, porque la petición de información elevada por la accionante no es razonable, ni proporcional.

La Corte Constitucional ha precisado que el derecho de petición y acceso a documentos públicos, consagrados en los artículos 23 y 74 de la Constitución Nacional, tienen estrecha relación con el goce de otros derechos fundamentales, razón por la que se han definido ciertas condiciones rigurosas para su ejercicio.

En sentencia C-491 de 2007, reiterada en decisión T-828 de 2014, el alto tribunal constitucional precisó, entre otras condiciones, que “los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si se sujetan estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

Asimismo, en sentencia T-280 de 2017, como en otras decisiones, sostuvo que una persona abusa del derecho cuando “hace un uso inadecuado e irrazonable del derecho, contrario a su contenido esencial y a sus fines”.

Con fundamento en ese marco jurisprudencial y descendiendo al caso concreto, considera el suscrito que en la decisión de la cual, respetuosamente disiento, resultaba procedente analizar si la solicitud de información incoada por la actora, en los términos como fue propuesta, cumplía con los presupuestos de razonabilidad y proporcionalidad, este último, de cara a otros derechos y principios constitucionales como el acceso a la administración de justicia y el abuso del derecho, previo a otorgar el amparo demandado.

Del otro, que contestar la solicitud de fondo, bajo la premisa cierta e incontrovertible que no se explicitó una razón constitucional válida para demandar tan densa, abundante y detallada información, implicaría una dispendiosa labor por parte de los fiscales vinculados al trámite, dado que tendrían que disponer un amplio margen de tiempo para buscar, compendiar y clasificar la información correspondiente a 20 años de denuncias activas o inactivas, asignadas a cada fiscalía y precisar el estado procesal en que se encuentran. Labor que, sin duda, afectaría otros derechos como el acceso a la administración de justicia, si se tiene en cuenta que dejarían de lado la considerable carga laboral que, en general, tienen todos los fiscales del país, para atender la petición de la demandante. Por consiguiente, tampoco se cumple con el presupuesto de proporcionalidad.

Luego, dada la ausencia de razonabilidad y proporcionalidad de la solicitud, lo que se impone concluir es que la accionante abusó del derecho de petición y, por consiguiente, lo

procedente, en mi criterio, era negar la protección constitucional solicitada.

De otra parte, aunque en las consideraciones expuestas en la decisión que disiento se reprocha a las fiscalías 7ª delegada y 3ª Especializada de Cartagena, haber negado la solicitud por razones distintas a que la información estaba sujeta a reserva, también se aparta el suscrito de esa conclusión.

Ello, porque en su petición la accionante precisó que requería “una relación escrita donde estén todas las denuncias en general, procesos que cursaron y cursan en cada uno de los despachos de cada fiscalía de Bolívar -desde el año 2000 al 2020- que tengan los siguientes datos así -número completo de cada proceso, número del despacho del fiscal, nombre del fiscal y el estado actual de cada proceso”, de manera que lo requerido por la actora no se adecúa a ninguno de los supuestos del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 sobre información reservada.

En los términos anteriores, dejo consignado mi disenso con la decisión mayoritaria.

Con respeto,

GERSON CHAVERRA CASTRO

Magistrado

1 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.

2 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

3 “Artículo 3o. Otros principios de la transparencia y acceso a la información

pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios: [...] Principio de no discriminación. De acuerdo al cual los sujetos obligados deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivación para la solicitud.