

INTIMIDAD Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: ¿cuándo es procedente garantizar el acceso a la información personal de los particulares?

–Estudio de la sentencia T-091 de 2020–

Richard S. Ramírez Grisales¹

«La certeza del Derecho, pues, es valiosa, pero debemos determinar las razones que cuentan en favor de la certeza, con el fin de establecer si es de importancia suficiente para derrotar cualquier tipo de razón en su contra. Gran parte de las razones para conferir valor a la certeza del Derecho se hallan vinculadas con el valor que otorgamos a la autonomía personal. Una de las dimensiones de la autonomía personal reside en la capacidad de elegir y ejecutar los planes de vida de uno mismo y sólo leyes claras, precisas y cognoscibles permiten a las personas elegir y trazar sus planes de vida con garantías. Ahora bien, ¿hay razones para llevar el ideal ilustrado de la certeza hasta el extremo?»².

Introducción

En la sentencia T-091 de 2020³, la Corte Constitucional resolvió la tensión constitucional que se suscita entre el derecho de acceso a la información de un periodista y la intimidad personal de un grupo de sacerdotes. Esta sentencia ejemplifica de manera adecuada la forma de garantizar la protección del «derecho de acceso a la información», modalidad específica del «derecho de petición», cuando se ejercer ante particulares. Para comprender estas ideas, en la primera parte se describe el contenido de la sentencia T-091 de 2020 y en la segunda se señalan las razones por las cuales la sentencia desarrolla una metodología adecuada para resolver aquella tensión constitucional.

1. La sentencia T-091 de 2020

En este apartado se precisan los elementos materiales del caso (1.1), el problema jurídico que propuso y resolvió la Corte (1.2), la decisión o *decisum* de la providencia (1.3) y su *ratio decidendi* (1.4).

1.1. Elementos materiales del caso

¹ Subdirector del Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA. Profesor de Derecho Público. Doctor en Derecho. Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional.

² MORESO, J. J. y VILAJOSANA, J. M. Introducción a la teoría del derecho. Serie: Filosofía y Derecho. Madrid y Barcelona: Marcial Pons, 2004. pp. 202-203.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-091 de 2020. M.P. Carlos Bernal Pulido.

El periodista Juan Pablo Barrientos Hoyos solicitó a Pía Sociedad Salesiana Inspectoría San Luis Beltrán de Medellín y a la Arquidiócesis de Medellín –dos instituciones religiosas– se le brindara información acerca de un gran número de sacerdotes, relativa a la trayectoria eclesiástica de estos y a si tenían conocimiento de denuncias formuladas en contra de ellos y cuáles habían sido las medidas adoptadas⁴.

En relación con lo primero, según se señala en el fundamento jurídico –fj– 52 de la providencia, «El actor solicitó se le informara si los sacerdotes a los que hizo referencia en sus derechos de petición eran miembros de la respectiva comunidad religiosa, si habían trabajado en la misma, de qué comunidad procedían, si tenían plenas facultades ministeriales, sus cargos actuales, fechas de ordenaciones y nombramientos, y, en caso de que no fuesen sacerdotes, desde cuándo no lo eran».

En relación con lo segundo, el periodista solicitó información relativa a los siguientes tres aspectos: (i) «si las organizaciones religiosas accionadas habían recibido denuncias en contra de los sacerdotes específicamente referidos por abuso de menores, pederastia, pornografía infantil, creación de redes con menores, corrupción, malos manejos económicos o enriquecimiento ilícito»; (ii) «si los sacerdotes habían sido suspendidos, dimitidos del estado clerical, o su nombre enviado a la Congregación para la Doctrina de la Fe. En caso de que la respuesta fuese afirmativa, pidió se le informara si tenían conocimiento de investigaciones penales que se estuvieren adelantando en contra de los sacerdotes», y, finalmente, (iii) «si los sacerdotes habían sido investigados o se habían tomado medidas en su contra ante las denuncias periodísticas publicadas por W Radio y si habían suspendido a uno de ellos ad cautelam» (fj 52).

Según indicó el accionante, esta información tenía por objeto, de un lado, corroborar los indicios que había obtenido en una investigación periodística que realizaba para W Radio titulada “*Dejad que los niños vengan a mí*”, acerca de «la posible existencia de una red de pederastia y abuso sexual de menores en Medellín» (fj 1). De otro, garantizar que la información periodística que llegara a publicar fuera objetiva y transparente (fj 1).

Según se señala en los fj 5, 9 y 11, las instituciones negaron la entrega de la información, entre otras, al considerar que estaba protegida por el *habeas data* y, por tanto, su acceso estaba supeditado al consentimiento de los sacerdotes, de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015⁵, el artículo 9 de la Ley 1581 de 2012⁶, de manera analógica por el

⁴ Si bien, el caso da cuenta de que el periodista solicitó otra información, solo se hará referencia a aquella que supone una tensión entre el derecho de acceso y el derecho a la intimidad de las personas. La otra información tenía que ver con asuntos relativos a las organizaciones religiosas o a sus representantes (fj 52 de la sentencia en estudio).

⁵ En lo pertinente, el artículo dispone: «Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos

parágrafo del artículo 6 de la Ley 1266 de 2008⁷ y el artículo 269F del Código Penal⁸.

1.2. Problema jurídico del caso

En los siguientes términos, la Corte Constitucional planteó el problema jurídico del caso:

«48. Según el actor, la información que solicita no es reservada y debe entregársele a fin de i) garantizar sus derechos fundamentales de petición, información y libertad de expresión; ii) proteger diversos derechos “*propios de [su] actividad profesional*” como periodista, tendientes a corroborar indicios acerca de la posible existencia de una red de pederastia y abuso sexual de menores en Medellín, iii) asegurar que la información que llegare a publicar fuese “*objetiva y transparente*”, iv) “*garantizar los principios de publicidad y transparencia*” y v) desarticular un “*entramado de corrupción y de abusos por parte de una entidad religiosa*”.

49. Pía Sociedad Salesiana Inspectoría San Luis Beltrán de Medellín y la Arquidiócesis de Medellín consideran que no es procedente otorgar el

expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial: [...] 3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica. [...] Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información».

⁶ El artículo prescribe: «Artículo 9. Autorización del Titular. Sin perjuicio de las excepciones previstas en la ley, en el Tratamiento se requiere la autorización previa e informada del Titular, la cual deberá ser obtenida por cualquier medio que pueda ser objeto de consulta posterior».

⁷ En lo pertinente, el artículo dispone lo siguiente: «Artículo 6. Derechos de los titulares de la información. Los titulares tendrán los siguientes derechos: [...] Parágrafo. Los titulares de información financiera y crediticia tendrán adicionalmente los siguientes derechos: | | Podrán acudir ante la autoridad de vigilancia para presentar quejas contra las fuentes, operadores o usuarios por violación de las normas sobre administración de la información financiera y crediticia. | | Así mismo, pueden acudir ante la autoridad de vigilancia para pretender que se ordene a un operador o fuente la corrección o actualización de sus datos personales, cuando ello sea procedente conforme lo establecido en la presente ley».

⁸ El artículo dispone: «Artículo 269F: Violación de datos personales. El que, sin estar facultado para ello, con provecho propio o de un tercero, obtenga, compile, sustraiga, ofrezca, venda, intercambie, envíe, compre, intercepte, divulgue, modifique o emplee códigos personales, datos personales contenidos en ficheros, archivos, bases de datos o medios semejantes, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes».

acceso a la información solicitada, porque: *i)* de conformidad con la normativa vigente, la información solicitada está amparada por reserva legal al referirse a “*datos privados o, en todo caso, semiprivados*” de los sacerdotes y, en consecuencia, está sujeta a los principios de circulación restringida y confidencialidad, contemplados en el artículo 4 de la Ley 1581 de 2012. *ii)* La información que se solicita de los sacerdotes contiene datos sensibles y, en atención a [sic] regulación de la materia, a ella solo pueden acceder sus titulares. Su acceso por terceros está sujeto a la autorización de aquellos, la cual no se acredita en el presente asunto. *iii)* Dado que la información solicitada es relativa a datos personales de los sacerdotes, no es procedente su entrega por las organizaciones religiosas porque se podría configurar el delito de violación de datos personales, previsto en el artículo 269F de la Ley 599 de 2000. *iv)* De acuerdo con lo previsto en la sentencia T-439 de 2009, entre otras, uno de los deberes del juez constitucional en casos de conflicto entre el derecho a la intimidad y el derecho a la información es evitar que se difunda información falsa, incompleta, parcializada, superficial o con escasa investigación.

50. Así las cosas y tras verificar que se cumple con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿se debe garantizar el acceso a la información solicitada por Juan Pablo Barrientos Hoyos en los derechos de petición del 4 de febrero de 2019 y 2 de octubre de 2018, a pesar de que los sacerdotes, acerca de cuyos datos personales se indaga, no han autorizado tal acceso?».

1.3. Decisum de la sentencia T-091 de 2020

La Corte Constitucional amparó el derecho fundamental «*al acceso a la información*» del periodista Juan Pablo Hoyos Barrientos. En consecuencia, le ordenó a la Arquidiócesis de Medellín que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia, le entregara la información solicitada respecto de 36 sacerdotes, relativa a *(i)* su trayectoria y relación con la organización religiosa y *(ii)* si se habían formulado denuncias en contra de estos y cuáles habían sido las medidas adoptadas. No se impartió una orden análoga respecto de Pía Sociedad Salesiana Inspectoría San Luis Beltrán de Medellín, en la medida en que ya había garantizado el acceso a la información solicitada.

1.4. Ratio decidendi de la sentencia T-091 de 2020

En casos de leve afectación al derecho a la intimidad y de muy grave afectación al derecho a la información es procedente que el juez constitucional ordene el acceso, sin autorización del titular.

En relación con el primer elemento de la ponderación, la Corte consideró que en el caso se presentaba una afectación leve a la intimidad, ya que la información solicitada era «semiprivada»⁹ porque: de un lado, (i) la información acerca de si los sacerdotes formaban parte o no de las autoridades religiosas accionadas no se relacionaba con datos sensibles o intrínsecamente relacionados con la intimidad y, por el contrario, «por regla general, estos datos son de conocimiento público» (ff 69).

Y, de otro, (ii) «los interrogantes relacionados con las denuncias que las organizaciones religiosas hubieran podido recibir, su conocimiento acerca de procesos penales, así como las medidas que se hubieran tomado en relación con las conductas denunciadas» implicaban «una intromisión leve en el ámbito privado de los sacerdotes» (ff 72), por dos razones: la primera, ya que no se indagaba acerca de los detalles de las denuncias recibidas, sino que, de forma genérica, se preguntaba acerca de si estas se habían recibido en contra de quienes aparecían relacionados en cada uno de los derechos de petición que relacionó el periodista. La segunda, puesto que dicha información no era de interés exclusivo de los sacerdotes, ya que, en las circunstancias del caso, también lo era para «el accionante y la sociedad en general. Esto es así, si se tiene en cuenta que el peticionario, en su condición de periodista, pretendía su acceso para corroborar indicios acerca de la posible existencia de una red de pederastia y abuso sexual de menores en Medellín, y así garantizar que la investigación que llegare a divulgar fuese “objetiva y transparente”, lo cual también interesa a la sociedad» (ff 74).

En relación con el segundo elemento de la ponderación, la Corte consideró que se presentaba una afectación grave al derecho de acceso a la información por tres razones: (i) la información había sido solicitada por un periodista para el ejercicio de su profesión, actividad especialmente protegida en los términos de los artículos 73 de la Constitución, 20 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– y literal e) del artículo 4 de la Ley 1266 de 2008. (ii) Su acceso se había solicitado para una investigación de muy

⁹ En atención a su cercanía con el ámbito íntimo, la información puede catalogarse como «reservada», «privada» o «semiprivada». Su acceso en todas estas modalidades está sujeto *prima facie* a la autorización del titular. La exigencia de autorización es mucho más relevante en el caso de las dos primeras modalidades, a diferencia de lo que ocurre con la información «semiprivada». Esto es así, ya que la primera modalidad se relaciona «estrechamente con la dignidad humana, la intimidad o la libertad, *v. gr.*, cuando se refieren a la ideología o las preferencias sexuales» y la segunda se relaciona «con aspectos particularmente relevantes del ámbito personal de los sujetos que, en principio, solo incumben a estos, como la información médica o genética» (ff 55). A diferencia de estas, en relación con la información «semiprivada», «[...] *“la resistencia a su divulgación es reducida en tanto corresponde a materias que, a pesar de referirse al individuo, revisten una importancia clara y significativa para el cumplimiento de funciones o tareas asignadas a otras personas”*. Por ende, su acceso puede justificarse por *“razones constitucionalmente admisibles [...] vinculadas al cumplimiento de las tareas o funciones ejercidas por quien tiene interés en conocerla”*» (ff 76, citando la sentencia C-602 de 2016).

importante relevancia social, relativa a corroborar la existencia de redes de pederastia y abuso sexual de menores¹⁰. Finalmente, el acceso a la información tenía por objeto garantizar que la información periodística que se publicara fuera veraz e imparcial, fines legítimos asociados al ejercicio adecuado de la actividad periodística.

2. Una metodología adecuada para resolver las tensiones que genera la protección del «derecho de acceso a la información», modalidad específica del «derecho de petición», cuando se pretende ante particulares

En el presente asunto, la Corte era competente para resolver el caso de que da cuenta el epígrafe 1.1, ya que no existía un medio especial que permitiera que otra autoridad judicial valorara la procedencia de la solicitud de acceso a la información hecha por el periodista Juan Pablo Barrientos Hoyos a Pía Sociedad Salesiana Inspectoría San Luis Beltrán de Medellín y a la Arquidiócesis de Medellín.

A diferencia de lo que ocurre con las peticiones de acceso a la información ante las «autoridades» –modalidad específica de derecho de petición, reconocida en el artículo 74 constitucional¹¹–, en las que el «recurso de insistencia» que regula el artículo 26 del CPACA es un mecanismo idóneo y *prima facie* eficaz, no existe un medio judicial análogo para controlar las violaciones a aquel derecho fundamental¹², cuando el acceso a cierta información es negado por una organización privada, como ocurre con las organizaciones religiosas¹³.

¹⁰ La relevancia social de investigaciones como esta había sido puesta en escena por el Comité de los Derechos del Niño y la Iglesia Católica. En relación con esta última, según se indicó en la providencia, «ha sido relevante para la Iglesia Católica no mantener en secreto las noticias o denuncias de abusos sexuales cometidos por sus clérigos. Por esta razón, el Sumo Pontífice profirió una *“Instrucción Sobre la Confidencialidad de las Causas”*» (ff. 85). De conformidad con esta Instrucción, según el comentario hecho por Giuseppe Dalla Torre, ex Presidente del Tribunal del Estado de la Ciudad del Vaticano, citado en el ff 86 de la sentencia: «[...] *“En esencia, las razones que en el pasado habían llevado al legislador eclesiástico a introducir, entre los asuntos sujetos al secreto pontificio, los más graves delitos contra las costumbres reservados a la Congregación para la Doctrina de la Fe, ceden con respecto a bienes que hoy son percibidos como superiores y dignos de particular protección. En primer lugar, la primacía de la persona humana ofendida en su dignidad, más aún debido a su debilidad por edad o por incapacidad natural. Y luego, la plena visibilidad de los pasajes en los procedimientos canónicos destinados a castigar el acto delictuoso, lo que al mismo tiempo contribuye a la búsqueda de la justicia y a la protección de los involucrados, incluidos los que puedan verse injustamente afectados por acusaciones que resulten ser infundadas”*».

¹¹ El inciso 1° del artículo dispone: «Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley».

¹² Acerca del carácter fundamental del «derecho de acceso» a la información, como una de las modalidades del derecho de petición, cfr.: MARÍN CORTÉS, Fabián. Derecho de petición y procedimiento administrativo. Colección: Derecho administrativo. Centro de

En estos casos, en los términos del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela se torna en medio de protección principal¹⁴. Por tanto, le corresponde al juez constitucional, *mutatis mutandis*, actuar como «juez de insistencia» y, en consecuencia, decidir «si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada»¹⁵.

En las circunstancias del caso decidido por la Corte, le correspondía determinar (i) si el derecho de petición que ejerció el periodista Juan Pablo Barrientos lo hizo para «garantizar sus derechos fundamentales»¹⁶ y (ii) si la negativa al acceso a la información por parte de Pía Sociedad Salesiana

Estudios de Derecho Administrativo –CEDA– y Librería Jurídica Sánchez R Ltda.: Medellín, 2017. pp. 71-87.

¹³ El punto de controversia no es tanto si procede el derecho de petición ante las organizaciones privadas, entre ellas las religiosas, y, por tanto, una de sus modalidades: «el derecho de acceso a la información», sino cómo controlar las posibles violaciones a este último. Con relación a la procedencia del derecho de petición ante aquellas organizaciones, el inciso 1° del artículo 32 del CPACA dispone: «Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes». Con relación a la procedencia del «derecho de acceso a la información» ante tales organizaciones, el inciso 3° del mismo artículo dispone: «Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley».

¹⁴ Así lo reconoció la Corte al valorar la exigencia de subsidiariedad en el caso; señaló: «44. En primer lugar, al regular el derecho de petición ante organizaciones privadas en el CPACA, el legislador no remitió a este medio de control para su protección, sino a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I del Título II de la citada normativa, relativos al trámite de las peticiones (inciso 2° del artículo 32). Además, al definir las competencias de los tribunales administrativos y jueces administrativos (artículo 26) la circunscribió a aquellos recursos de insistencia que se interpusieran en contra de “*autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá*” y “*autoridades distritales y municipales*”. Las organizaciones e instituciones privadas no comparten esta condición. || 45. En segundo lugar, en la sentencia C-951 de 2014, al llevar a cabo el control previo de constitucionalidad al proyecto de ley contentivo de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, la Corte Constitucional señaló que el recurso de insistencia es un mecanismo idóneo para aquellos eventos en que “*los administrados consideren que este no ha sido satisfecho por parte de la administración*”, y aclaró que, “*fue voluntad del legislador que al derecho de petición ante particulares no le aplicaran las reglas de la insistencia en caso de reserva documental, en la medida en que este recurso es conocido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”. [...] || 47. En suma, contrario a lo que consideró el apoderado de la Arquidiócesis de Medellín, el juez de tutela sí es competente para decidir qué información puede ser revelada y cuál puede mantenerse legítimamente en reserva porque los peticionarios carecen de un medio de defensa judicial para insistir en la entrega de la información que se solicita a organizaciones privadas».

¹⁵ Así lo dispone el último apartado del inciso 1° del artículo 26 del CPACA, que regula la competencia del juez administrativo para resolver el recurso de insistencia.

¹⁶ Tal como lo dispone la primera parte del inciso 1° del artículo 32 del CPACA, ya citado. Es de resaltar que la regulación del derecho petición contenida en el CPACA tiene carácter estatutario, en los términos de la Ley 1755 de 2015, «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».

Inspectoría San Luis Beltrán de Medellín y la Arquidiócesis de Medellín se habría fundamentado en una «reserva de la información [...] en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley», tal como lo dispone el inciso 3° del artículo 32 del CPACA. En relación con esta última exigencia, a partir de las razones propuestas por estas organizaciones, el juez constitucional debía precisar si la negativa al acceso podía o no enmarcarse en un supuesto de «reserva»¹⁷, estatuido para la protección del derecho a la intimidad de los sacerdotes, en los términos del artículo 15 de la Constitución¹⁸.

A pesar de que la regulación del acceso a la información de las «autoridades» y de las «organizaciones privadas» o «particulares» es análogo, esto es, su negativa solo procede cuando se justifique una «reserva legal»¹⁹, es posible diferenciar dos tipos de reglas independientes para su acceso: (i) por regla general, la información de las «autoridades» debe considerarse pública y, por tanto, la negativa a su acceso es excepcional²⁰. (ii) En el caso de los particulares, por el contrario, por regla general, su acceso es restringido y, por tanto, solo razones de «peso» pueden habilitar su conocimiento sin el consentimiento del titular. Esta última regla es explícita en el *ff* 58 de la sentencia que se estudia:

«58. En principio, el acceso a cualquiera de los tres tipos de información a que se hizo referencia *supra* (información personal “reservada”, “privada” o “semiprivada”) está restringida a su titular. Por tanto, su acceso por parte de terceros está condicionado a la autorización de aquel, como forma de garantía de su intimidad. Sin embargo, esta regla no es absoluta, como se precisa más adelante (título 5.3 *infra*)».

¹⁷ En cuanto a la limitación del derecho de acceso que supone la reserva, cfr., MARÍN CORTÉS, Op. cit., pp. 555-610.

¹⁸ El citado artículo dispone: «Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. || En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. || La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. || Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley».

¹⁹ Cabe agregar, sin duda, que también es procedente negar el acceso a la información cuando no se acredite que el derecho de petición ante un particular tenga por objeto la garantía de algún derecho fundamental, en los términos del inciso 1° del artículo 32 del CPACA, antes citado.

²⁰ En este sentido, Marín Cortés enseña: «La regla general que rige nuestro país enseña que el derecho de petición, y su sucedáneo de acceso a los documentos públicos, es un *derecho universal*, tanto desde el punto de vista de los sujetos activos como de los pasivos, e incluso del objeto de la petición». MARÍN CORTÉS, Op. cit., p. 555.

Así las cosas, según su mayor cercanía con el ámbito de la intimidad personal, mayores serán las razones para negar su acceso sin el consentimiento de su titular y, en consecuencia, de suma gravedad deberán ser las razones que se aduzcan para su conocimiento, las cuales, en cada caso, deberá ponderar el juez constitucional.