

## **Sentencia T-705/07**

**DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS**-Alcance y contenido

**DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS**-Precedente jurisprudencial

**DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS**-Límites/**DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS**-Requisitos de la reserva

*Sobre los límites al derecho fundamental de acceso a los documentos públicos esta Corporación ha definido una serie de requisitos para que la restricción a este derecho fundamental sea constitucionalmente admisible. Estos requisitos pueden ser divididos en dos grupos, primero uno de tipo formal, consagrado en el propio texto de la Constitución, cuando el artículo 74 impone expresamente que la reserva de la información se encuentre plasmada en la ley, o que en su defecto, de conformidad con la legislación aplicable y la jurisprudencia de esta Corporación, la información se encuentre reservada por la Constitución.*

**DERECHO AL HABEAS DATA**-Finalidad

**DERECHO AL HABEAS DATA**-Oponibilidad de la información reservada

*En relación con el problema planteado, la reserva de información es oponible frente a terceras personas que pretendan tener acceso a este tipo de información, exceptuándose de esta regla, i) el titular de la información, dada la protección que tiene esta persona de acceder a estos documentos, en virtud del derecho fundamental al habeas data; ii) las autoridades que soliciten documentos de carácter reservado en ejercicio de sus funciones, según el artículo 20 de la ley 57 de 1985.*

**REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA**-Información no se encuentra reservada por ley

*Las disposiciones reglamentarias que dispusieron la reserva del RUPD no pueden considerarse como normas con rango, fuerza y valor de ley, con la facultad de restringir el acceso a los documentos públicos, y en este caso en particular, la obtención de la certificación. Por lo tanto, la reserva así establecida resulta contraria al artículo 74 de la Constitución, que ordena expresamente que la reserva esté consagrada en una ley y configura además una extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República. En consecuencia, y en un análisis prima facie, no existe, en estricto sentido, una reserva sobre la información del Registro Único de Población Desplazada. Dado que la información del Registro Único de Población Desplazada no se encuentra reservada por la ley, la Corte procederá a realizar un análisis que le permita verificar si sobre esta*

*información existe una reserva constitucional.*

**REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA**-Condiciones para determinar si existe reserva constitucional

**REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA**-Información se encuentra reservada por la Constitución

*La población desplazada se encuentra en una situación de especial exposición de riesgo, que puede llegar a amenazar o vulnerar sus derechos fundamentales a la vida o la seguridad personal. En cuanto al contenido de la declaración que se inscribe en el RUPD, en ella se hace una caracterización completa tanto de la persona desplazada como de su núcleo familiar, los hechos que rodearon su desplazamiento y su situación actual, entre otros datos. De lo anterior se observa que: i) la población desplazada se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad, y como lo ha verificado la Corte, existe una especial exposición de riesgo que puede llegar a afectar gravemente sus derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal; ii) que la información obtenida de la declaración por las personas en situación de desplazamiento forzado es de carácter personal, en donde se consignan datos que carecen de interés general y que tienden a definir las condiciones particulares de cada persona víctima del desplazamiento. En consecuencia, la Corte encuentra que la información consignada en el Registro Único de Población Desplazada guarda una estrecha relación con los derechos fundamentales de sus titulares, tales como la vida, la intimidad y la seguridad personal. Dado lo anterior y con el fin de proteger estos bienes constitucionales, la Corte constata que sobre este registro existe una reserva constitucional oponible frente a terceras personas que pretendan acceder a esta información, exceptuando de esta regla a: i) los titulares de la información, que tienen acceso en virtud del derecho fundamental del habeas data y ii) las autoridades que en ejercicio de sus funciones requieran dicha información, como son las entidades que componen el SNAIPD.*

**DERECHO AL HABEAS DATA**-Publicación de fotografías de la población desplazada requiere consentimiento de la persona

*Acción Social publica en unas carteleras fotografías de la población desplazada al momento de recibir la ayuda humanitaria de emergencia, como también listas de esta población con su nombre y cédula y la ayuda aprobada. La Corte considera que la publicación de fotografías de la población desplazada sin una autorización previa, compromete su derecho fundamental al habeas data, y en cierto grado, incrementa la exposición de riesgo de la población, dado que esta información permitiría llegar a una identificación de la población desplazada que desconocería la reserva de esta información. Por lo anterior, se ordenará a Acción Social para que en adelante no incurra en este tipo de publicaciones, a menos que exista el consentimiento de la persona autorizando la publicación de sus fotografías.*

Referencia: expedientes T-1613624,  
T-1613625, T-1613626, T-1613627  
acumulados.

Acción de tutela presentada por Leinei Quintero Sánchez y otros contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

Magistrado Ponente:  
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., siete (7) de septiembre de dos mil siete (2007).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## **SENTENCIA**

en el trámite de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero de Familia de Valledupar, Cesar, dentro de las acciones de tutela promovidas separadamente por Leinei Quintero Sánchez, Jaime Enrique Martínez Palmera, Dignora Velásquez Quintero y Denis Esther Brochero Miranda contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

De manera preliminar, debe anotarse que la Sala de Selección número cinco por medio del auto con fecha del 31 de mayo de 2007 decidió acumular los expedientes de la referencia para que fueran revisados en una sola providencia.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Las acciones de tutela**

Las acciones de tutela interpuestas fueron elaboradas en un formato. Las únicas modificaciones realizadas eran el nombre del accionante y su lugar de notificación. Dado lo anterior, se reseñan de forma conjunta las acciones interpuestas.

1. Los accionantes mediante derecho de petición<sup>1</sup>, solicitaron a Acción Social que les expidiera una certificación en donde se acreditara su condición de

---

<sup>1</sup> En cada caso los derechos de petición fueron presentados en fechas diferentes. Leinei Quintero Sánchez lo presentó el 26 de julio de 2006; Jaime Enrique Martínez Palmera y Dignora Velásquez Quintero el 2 de agosto de 2006; y Denis Esther Brochero Miranda el 7 de julio de 2006.

personas desplazadas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD). Afirman los accionantes que esta certificación constituye un “(...) requisito indispensable para poder vincular[se] a una asociación de desplazados que se está conformando aquí en el Cesar con todos los desplazados (...)”

2. Acción Social contestó el derecho de petición indicando que no podían acceder a la solicitud realizada, por cuanto esa información es de carácter confidencial, de acuerdo con el artículo 9 del decreto 2131 de 2003 y el artículo 15 del decreto 2569 del 2000.

3. Los accionantes consideran que la actuación de Acción Social es contradictoria. Por una parte la entidad se niega a entregar una certificación sobre su desplazamiento por razones de seguridad, mientras que por otra, Acción Social publica listas de las personas desplazadas con fotografías, expuestas en lugares públicos, “como en las entradas de las antiguas bodegas del Idema, en la entrada principal de Acción Social, y de la UAO, y fotografías de los desplazados cuando reciben la ayuda alimentaria en la Pastoral Social, que luego pegan para exhibirlas en un periódico mural.” Dado lo anterior, los accionantes cuestionan el hecho de que Acción Social se niegue a entregar la certificación de desplazamiento “por razones de seguridad del propio desplazado y por otro lado lo exhiben con su nombre y fotografía en varios lugares públicos de la ciudad.”

4. Según los accionantes, Acción Social, Territorial Cesar, ha entregado este tipo de certificaciones a otras personas con destino a varias entidades como el Incoder, el Banco Agrario, Hospitales, etc. Reiteran que el fin de la certificación es hacer parte de una asociación de desplazados para la protección de sus derechos.

5. Los accionantes interponen acciones de tutela cada uno de forma separada. Consideran que la actuación de Acción Social vulnera su derecho de asociación. Por lo tanto, solicitan que se ordene a la entidad hacerles entrega de la certificación correspondiente.

## **2. Respuesta de la entidad accionada**

Acción Social presentó los mismos argumentos de defensa para contestar las acciones de tutela interpuestas. Al respecto indicó que:

6. Acción Social es la encargada de la coordinación de todas las entidades públicas, privadas y comunitarias que integran el Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante SNAIPD), creado por la ley 387 de 1997. Por lo tanto, la entidad concluye que no tiene la calidad de ente ejecutor de los programas para la atención a la población desplazada.

7. El derecho de petición elevado por los accionantes fue contestado de manera clara oportuna y de fondo a través de un oficio suscrito por la Unidad Territorial

Cesar de Acción Social<sup>2</sup>. En la respuesta entregada a los accionantes, Acción Social les explicó que tiene a su cargo la acreditación de las personas desplazadas, según los términos de la ley 387 de 1997. Con fundamento en dicha acreditación, las entidades del SNAIPD otorgan a las personas en esta situación y a su hogar, el acceso a los beneficios dispuestos dentro del ámbito de sus competencias sectoriales. Sin embargo, según la Constitución y la ley, ciertos documentos se encuentran reservados y está prohibida su divulgación. Para este caso en particular, el artículo 9 del decreto 2131 de 2003 dispuso la confidencialidad del Registro Único de Población Desplazada. En este sentido la Entidad indicó que:

*“(...) de acuerdo con el artículo 9 del decreto 2131 de 2003 se determinó la confidencialidad de la información de la población desplazada y solo estableció que podría ser conocida por ciertas entidad del sistema para... “efectos de identificar a la población beneficiaria de los programas de tierras, vivienda, salud y educación”*

*Por ello, la certificación auténtica donde conste que determinada persona se encuentra incluida, junto a su respectivo núcleo familiar declarado, en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, solo se expide a las entidades autorizadas para tal fin, o sólo si media orden judicial con la respectiva reserva del sumario.*

*Es decir que, no se entregan documentos, cartas o certificaciones a la población desplazada con el fin de acreditarlos como tales. Si alguna entidad requiere la confirmación en el registro, la debe solicitar directamente a Acción Social.”*

Adicionalmente Acción Social indicó que en la respuesta dada al derecho de petición le informó a los peticionarios que la certificación del desplazamiento no constituye un requisito legal para la constitución de una asociación de desplazados.

8. Por otra parte, Acción Social considera que el derecho de asociación invocado por los accionantes no puede ampararse por medio de la acción de tutela por carecer el carácter de derecho fundamental. Al respecto anotó: *“(...) el derecho a la libre asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Nacional, no es de los que la Carta señaló como de aplicación inmediata, por lo cual su ejercicio debe supeditarse a las regulaciones de la ley y no cabe su protección por la vía de la acción de tutela”*

Por lo anteriormente expuesto, Acción Social considera que no está vulnerando ningún derecho fundamental, dado que respondió al derecho de petición de forma oportuna, clara y resolviendo la petición de fondo, dando cuenta de los motivos legales por los cuales no se puede expedir la certificación de

---

<sup>2</sup> En cada caso los derechos de petición fueron contestados por oficios separados, como informó Acción Social: a Leinei Quintero Sánchez mediante oficio Apsci-utce de fecha 26 de julio de 2006; a Jaime Enrique Martínez Palmera mediante oficio Apsci-utce de fecha 2 de agosto de 2006; Dignora Velásquez Quintero el 2 de agosto de 2006 y Denis Esther Brochero Miranda el 7 de julio de 2006.

desplazado.

9. Las anteriores consideraciones reseñadas fueron expuestas por Acción Social para todos los asuntos que se revisan. Sin embargo, en dos casos se realizó una adición a sus argumentos de defensa, señalando que certificó la condición de desplazamiento del accionante y en esa medida, alegó encontrarse ante una situación de hecho superado.

### **3. Decisiones judiciales objeto de revisión**

#### **3.1 Primera y única instancia**

10. El juez de tutela realiza las mismas consideraciones para los cuatro casos, las cuales se presentan de forma conjunta. En los cuatro expedientes que se revisan el juez de primera y única instancia fue el juzgado tercero de familia de Valledupar, Cesar. Este juzgado resolvió, por medio de sentencias separadas,<sup>3</sup> negar el amparo de tutela con base en las siguientes consideraciones:

11. El juez de instancia indicó que de los hechos de la acción de tutela y su contestación, se desprende que los accionantes reclaman la vulneración del derecho de petición. Como quedó probado en cada uno de los expedientes, la entidad accionada contestó los derechos de petición negando la solicitud realizada. Al respecto el juez indicó que el derecho de petición protege que el ciudadano reciba una respuesta pronta y acorde con su solicitud, independientemente de su favorabilidad. Por lo tanto, al verificarse la respuesta oportuna y de fondo al derecho de petición, no es accesible tutelar el derecho de petición.

12. Frente a la segunda petición, la vulneración del derecho de asociación al no expedirse la certificación de persona desplazada, el juez de instancia argumentó lo siguiente:

*“Encuentra el juzgado que los reglamentos internos de cada asociación sólo afecta según la voluntad de sus creadores a sus asociados y a los que a ella quieran ingresar y en ningún modo impide hacer uso del derecho de asociación, pues es potestad de los ya asociados o quienes quieran asociarse impedir o permitir el flujo de miembros. De ahí que la sola certificación a que se refiere[n los accionantes] no tiene liga alguna con ese derecho fundamental. Téngase en cuenta que para organizar una asociación de desplazado, la certificación solicitada no es requisito de tipo legal.”*

13. De conformidad con las anteriores consideraciones el juez de tutela resolvió no conceder el amparo solicitado y declarar la improcedencia de las acciones de tutela interpuestas.

---

<sup>3</sup> En cada uno de los expedientes que se revisan, el juez de tutela resolvió la controversia planteada por medio de sentencias separadas de la siguiente forma: a Leinei Quintero Sánchez mediante sentencia con fecha 14 de agosto de 2006; a Jaime Enrique Martínez Palmera mediante sentencia con fecha 18 de agosto de 2006; Dignora Velásquez Quintero sentencia con fecha 22 de agosto de 2006 y Denis Esther Brochero Miranda sentencia con fecha 4 de agosto de 2006.

#### **4. Actuaciones adelantadas ante la Corte Constitucional**

14. Con el objeto de obtener mayores elementos de juicio para tomar una decisión en los asuntos bajo revisión, la Corte, por medio del auto con fecha del 9 de junio de 2007 solicitó a la entidad accionada, Acción Social, y a la Fiscalía General de la Nación para que absolviera el cuestionario propuesto. A continuación se reseñan las respuestas enviadas por las entidades requeridas.

##### **4.1 Pruebas recibidas.**

15. Por medio del escrito con fecha del 17 de julio de 2007, Acción Social envió a esta Corporación la siguiente respuesta:

16. En primer lugar, se solicitó a Acción Social que explicara por qué en los casos de los expedientes T-1.613.625 y T-1.613.626 se expidió la certificación solicitada y para los expedientes T-1.613.624 y T-1.613.627 no lo hizo. Al respecto indicó que la entidad a través de la Unidad Territorial de Cesar no expidió las certificaciones solicitadas con fundamento en el artículo 9 del decreto 2131 del 30 de julio de 2.003, que modificó el inciso 2 del artículo 15 del Decreto 2569 de 2000. Acción Social transcribió la norma citada e indicó que esta norma estableció la confidencialidad sobre la información relacionada con la población desplazada inscrita en el RUPD.

A continuación, Acción Social presentó algunas consideraciones sobre el registro, indicando su naturaleza de herramienta técnica para la identificación de la población desplazada y la coordinación de las entidades que componen el SNAIPD a cargo de Acción Social. En esa medida, la entidad indicó que entre sus funciones se encuentra la de informarles a las distintas entidades sobre la población desplazada inscrita en el mencionado registro, sin que sea necesario que la persona porte una certificación que la acredite como población desplazada.

Debido a que la Constitución y la ley previeron la confidencialidad sobre la información de las personas desplazadas, no es viable entregar las certificaciones y demás documentos relacionados con el registro que han sido solicitados. Además, debe tenerse en cuenta que portar una certificación sobre la condición de desplazado puede constituir para la persona inscrita en el RUPD una situación de riesgo y poner en peligro su vida, honra y bienes.

Acción Social informa que la solicitud de la certificación puede realizarse con el fin de adelantar los trámites necesarios ante las demás entidades que conforman el SNAIPD u otras entidades gubernamentales, sean de otros países o entidades humanitarias. Esta información será entregada a la entidad que la requiere con el debido manejo que impone la confidencialidad de esta información. A su vez, la certificación para adelantar diligencias judiciales, deberá ser solicitada ante el juez competente, y Acción Social ante la orden judicial podrá remitir la respectiva certificación.

Finaliza Acción Social esta parte de su respuesta, indicado que dando cumplimiento a los fallos de tutela interpuestos por los accionantes, la entidad expidió las certificaciones con el siguiente texto. A renglón seguido Acción Social transcribe la contestación en donde certificó la condición de desplazamiento.

17. Frente al cuestionamiento de la Corte sobre entrega de la certificación en los casos que fue expedida, la entidad manifestó que esta fue realizada por la Unidad Territorial de Acción Social en el Departamento de Cesar a través del juzgado de conocimiento de la acción de tutela. Es importante anotar, que las certificaciones se entregaron personalmente al interesado, previa verificación del documento de identidad y en algunos casos se enviaron por correo certificado a la dirección aportada por el accionante.

18. En relación con la información de la población desplazada que es publicada por la entidad se preguntó por su contenido, ubicación y finalidad. Al respecto la entidad contestó que la Unidad de Atención a Población Desplazada “UAO”, Unidad Territorial de Cesar, publicó una lista de beneficiarios de alojamiento transitorio para que éstos se acercaran al Banco Agrario a retirar el giro correspondiente como componente de ayuda humanitaria. Las listas publicadas contenían el nombre y el número del documento de identidad de los beneficiarios. Estas listas se ubicaron en la cartelera interna de las instalaciones, ubicada en la sala donde se atiende a la población desplazada. Finalmente, sobre la finalidad de la publicación, la entidad manifestó que dentro de los registros de la entidad no se cuenta con las direcciones de residencia de algunos beneficiarios de apoyo en alojamiento transitorio. Por lo tanto, Acción Social consideró que este era el mecanismo más expedito para poner en conocimiento a los interesados la ayuda otorgada, teniendo en cuenta el término perentorio de 45 días dado por el Banco Agrario, o de lo contrario devolvería los recursos dispuestos por Acción Social para éste componente.

19. Por otra parte, y en adición al cuestionario planteado, Acción Social informó al despacho que un grupo liderado por el señor Selides José Márquez Sierra, promovió ante la población desplazada derechos de petición y acciones de tutela en contra de esta entidad, vendiendo masivamente fotocopias de modelos, argumentando hechos por fuera de todo contexto legal. Razón por la cual radicó una denuncia penal contra el señor Márquez.

20. La Fiscalía General de la Nación, por medio de la Dirección General de Fiscalías, indicó que la Fiscal Décima Seccional de Valledupar – Cesar está a cargo de la investigación sobre la denuncia de Acción Social. Al respecto, se hace un recuento de las actuaciones procesales adelantadas hasta el momento y se indicó que el 27 de junio de 2007, hubo cierre de investigación. Actualmente el expediente se encuentra en la Secretaría Administrativa surtiéndose los términos para alegatos de los sujetos procesales.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

## Competencia

1. La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las sentencias proferidas dentro de los procesos de tutela de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

## Problema Jurídico

2. De acuerdo con los antecedentes fácticos expuestos, la Corte deberá establecer si, la actuación de Acción Social de negarse a expedir una certificación en donde conste la inclusión de los peticionarios en el Registro Único de Población Desplazada, porque dicha información se encuentra reservada según el artículo 9 del decreto 2131 de 2003 y el artículo 15 del decreto 2569 del 2000 vulneró los derechos fundamentales de acceso a los documentos públicos y de *habeas data* de los accionantes.

Para resolver el problema anteriormente planteado la Corte pasará a analizar: i) el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos consagrado en el artículo 74 de la Constitución; ii) la reserva de información como límite a este derecho fundamental y los requisitos constitucionales para la introducción de este tipo de restricción; iii) el derecho al *habeas data* y la inoponibilidad de la reserva frente al titular de la información; y iii) la reserva constitucional del Registro Único de Población Desplazada, en virtud del ámbito de protección del derecho fundamental al *habeas data* y la seguridad personal, en atención a la especial exposición de riesgo en que se encuentra la población desplazada.

## Contenido y alcance del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos. Reiteración de jurisprudencia.

3. El precedente jurisprudencial definido por la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha establecido que de la interpretación sistemática del derecho de petición (Art. 23 C.P.) y el libre acceso a los documentos públicos (Art. 74 C.P.), así como de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, en especial, los artículos 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se deriva el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos.

4. Este derecho fundamental innominado guarda estrecha relación con el enunciado normativo de la Constitución. En este sentido, la Corte ha resaltado su conexión estrecha con el derecho de información (Art. 20 C.P.) en la medida en que la garantía del libre flujo de información requiere necesariamente el acceso a los documentos públicos. Asimismo, el Constituyente previó expresamente que el estatuto de la oposición (Art. 112 C.P.) debe garantizar a los partidos o movimientos políticos el libre ejercicio de la crítica al Gobierno, para lo cual previó expresamente que este tipo de asociaciones tiene derecho a:

---

<sup>4</sup> Ver, entre otras, las sentencias: T-464/92, T-473/92, T-306/93, T-605/96, T-074/97, T-424/98, T-842/02.

*“el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales.”*

Además, la Corte ha resaltado otros aspectos relacionados con este derecho fundamental, al indicar lo siguiente: *“De igual manera, se observa una relación clara entre el derecho a acceder a documentos públicos con el derecho a un proceso público (art. 29) y la exigencia constitucional de que todo proyecto de ley deba ser publicado durante su trámite (C.P. art. 157).”*

5. El precedente que se reitera en esta oportunidad ha resaltado que el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos se erige como una forma de concreción del principio de publicidad de las actuaciones estatales, el cual resulta inherente al Estado Social de Derecho. En este sentido, la Corte ha hecho especial énfasis en la publicidad de las actuaciones públicas y la relevancia de este derecho fundamental para el constitucionalismo contemporáneo. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado lo siguiente:

*“(...) el principio de publicidad se ha estructurado como un elemento trascendental del Estado Social de Derecho y de los regímenes democráticos, ya que mediante el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, y de las razones de hecho y de derecho que les sirven de fundamento, se garantiza la imparcialidad y la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades, alejándose de cualquier actuación oculta o arbitraria contraria a los principios, mandatos y reglas que gobiernan la función pública<sup>5</sup>.”<sup>6</sup>*

6. El contenido subjetivo del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos, que permite su protección por medio de la acción de tutela, ha sido definido por reiterada jurisprudencia<sup>7</sup> en los siguientes términos: todos los documentos públicos pueden ser conocidos por cualquier persona, con excepción de aquellos excluidos por la Constitución y la ley.

7. Por otra parte, este derecho fundamental ha tenido un desarrollo detallado por el legislador en la ley 57 de 1985 *“por la cual se ordena la publicidad de los actos y los documentos oficiales”* sobre la cual, la jurisprudencia de esta Corporación en la sentencia T-1029/05 sintetizó los contenidos normativos más relevantes. Sobre el particular señaló:

---

<sup>5</sup> De allí que J. Bentham sostuviese que: *“la publicidad es el alma de la justicia”* y que, en la actualidad, exista la marcada tendencia a la plena oralidad de los juicios penales como medio indispensable para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de los inculcados alrededor de los conceptos de contradicción, eficiencia y celeridad.

<sup>6</sup> C-641/02

<sup>7</sup> En este sentido, ver las sentencias T-1029/05, T-527/05, T-216/04, T-1268/01, T-473/92 C-872/03, C-887/02, entre otras.

*“Entre las previsiones legales contenidas por dicho estatuto la jurisprudencia constitucional hace énfasis en (i) la facultad de consulta y obtención de copias de los documentos que reposen en oficinas públicas, a excepción de aquellos sometidos a reserva por mandato legal o que estén relacionados con la defensa y seguridad nacional (art. 12); (ii) la caducidad de la reserva, que es de treinta años a partir de la expedición del documento (art. 13); (iii) la obligación del peticionario de pagar a favor del tesoro público el valor de las copias que solicite, suma que no podrá exceder el costo de reproducción (art. 17); (iv) la inoponibilidad de la reserva del documento cuando su acceso fuere solicitado por una autoridad en ejercicio de sus funciones (art. 20); (v) la necesidad de motivar la decisión que niegue el acceso a los documentos y la posibilidad del control judicial de tal determinación ante el contencioso administrativo (art. 21); (vi) la obligación de las autoridades de resolver la solicitud de acceso en el término de diez días, entendiéndose que vencido ese lapso procede el silencio administrativo positivo y deberá suministrarse el documento en los tres días siguientes (art. 25).”*

En adición a lo anterior, para los asuntos que se revisan, la Corte enfatiza que de acuerdo con el artículo 24 de la citada ley<sup>8</sup> las disposiciones anteriormente reseñadas resultan también aplicables cuando los particulares solicitan la expedición de certificaciones sobre documentos que consten en las oficinas públicas o, información acerca de hechos que dichas entidades tengan conocimiento.

Definido el contenido y alcance del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos, la Corte se concentrará en los límites constitucionalmente admisibles a este derecho fundamental.

**El límite al derecho de acceso a los documentos públicos: el carácter reservado de la información conforme a la Constitución y la ley. Reiteración de jurisprudencia.**

8. Sobre los límites al derecho fundamental de acceso a los documentos públicos esta Corporación ha definido una serie de requisitos para que la restricción a este derecho fundamental sea constitucionalmente admisible. Estos requisitos pueden ser divididos en dos grupos, primero uno de tipo formal, consagrado en el propio texto de la Constitución, cuando el artículo 74 impone expresamente que la reserva de la información se encuentre plasmada en la ley, o que en su defecto, de conformidad con la legislación aplicable y la jurisprudencia de esta Corporación, la información se encuentre reservada por la Constitución.

9. Este primer requisito no plantea una exigencia de contenido sobre la reserva de información, sino que define la forma para establecer una restricción a este

---

<sup>8</sup> El artículo 24 de la ley 57 de 1985 establece lo siguiente: “ARTICULO 24. Las normas consignadas en los artículos anteriores serán aplicables a las solicitudes que formulen los particulares para que se les expidan certificaciones sobre documentos que reposen en las oficinas públicas o sobre hechos de que estas mismas tengan conocimientos.”

derecho fundamental. Sin embargo, esto no significa que se trate de una exigencia de menor importancia, por el contrario, su relevancia constitucional radica en la concreción del principio de separación de poderes propio del Estado Social de Derecho. Dado el lugar preferente que ocupa el principio de publicidad dentro de este modelo, y a su vez, el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos, la Constitución previó que su limitación sólo podrá imponerse a través de una ley de la República. Esto significa que ninguna otra rama del poder público se encuentra facultada para imponer límites a este derecho fundamental, so pena de incurrir en una extralimitación en sus funciones y en consecuencia, en contradicción con lo ordenado por la Constitución. Tal como lo dispone el artículo 74 de la Constitución, los límites del derecho de acceso a la información pública tiene reserva de ley. En efecto, según la citada disposición, “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley (...)” En este sentido, la Corte ha indicado que la reserva de ley debe también interpretarse como una reserva de Constitución. En consecuencia, sólo la ley o la Constitución pueden autorizar el secreto de información pública.

10. La jurisprudencia de esta Corporación en decisiones anteriores ha realizado esta misma interpretación, indicando que la ley y la Constitución pueden establecer límites al derecho fundamental de acceso a los documentos públicos. Sobre el particular, la sentencia T-473/92 señaló:

*“Por todo lo anterior, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos debe, pues, ceñirse a los postulados de la Constitución y la ley tal como lo dispone expresamente el artículo 74. Vale decir: solo la Carta Fundamental y la ley pueden establecer límites al ejercicio de este derecho que por supuesto, incluye la consulta de los documentos in – situ y no sólo como pudiera pensarse, la solicitud de copias”. (Negrilla fuera del texto original).*

En este mismo sentido, la sentencia C-891/02, precedente reiterado posteriormente en la sentencia C-872/03 y C-491/07 indicó que la reserva de información era dada por la ley y a su vez por la Constitución. En esta sentencia la Corte indicó:

*“5. Pues bien, en procura de la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país, le corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas oportunamente **toda la información que no goce de reserva constitucional o legal**; (...)” (Énfasis fuera del texto)*

11. El anterior precedente definido por esta Corporación ha entendido que el artículo 74 Constitucional establece una regla que ordena que la reserva de información sea definida por la ley o la Constitución. En este mismo sentido, el

legislador, al reglamentar el mandato constitucional del artículo 74 de acceso a los documentos públicos indicó expresamente que únicamente la Constitución y la ley pueden restringir su acceso. Al respecto, el artículo 12 de la ley 57 de 1985 definió el contenido y límite de este derecho fundamental en los siguientes términos:

*“Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, **siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución y la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad personal**” (Énfasis fuera del texto)*

12. Adicionalmente a este requisito de tipo formal, la Corte Constitucional ha definido una serie de condiciones materiales para que la reserva de información sea constitucionalmente admisible. La sentencia C-491 de 2007, la Corte sintetizó estos requisitos en los siguientes términos:

*“12. En resumen, la Corte ha considerado que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública – o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información – cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.”*

En adición al primer requisito, esto es, que la reserva de información esté consignada en una ley, o por la propia Constitución, la anterior jurisprudencia citada recoge las condiciones relacionadas con el contenido mínimo que debe respetar la limitación a este derecho fundamental. Para que la reserva de la información sea constitucionalmente admisible, se requiere que cumplan todos los requisitos anteriormente presentados.

La Corte pasará a realizar el análisis del derecho fundamental del *habeas data*, de cara a la oponibilidad de la reserva de información.

## **El derecho fundamental al *habeas data* y la oponibilidad de la información reservada.**

13. Como se explicó en la sección anterior, el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos encuentra su límite en la reserva de información, la cual debe cumplir con una serie de requisitos especiales para que pueda restringir de forma legítima el acceso a los documentos públicos o la información que esté en poder de las autoridades. Ahora bien, queda por determinar frente a quién es oponible esta reserva, es decir, a quien se prohíbe el acceso a la información consignada en las oficinas públicas dado su carácter reservado. Para resolver el anterior problema, resulta necesario tener en cuenta los pronunciamientos anteriores de esta Corporación en relación con el derecho fundamental al *habeas data*, lo cual permitirá resolver el problema planteado.

14. El derecho fundamental contenido en el artículo 15 de la Constitución, denominado *habeas data*, ha sido definido por la abundante jurisprudencia de esta Corporación<sup>9</sup> en los siguientes términos: “*El derecho fundamental al habeas data, es aquel que otorga la facultad<sup>10</sup> al titular de datos personales, de exigir a las administradoras de datos personales el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización, y certificación de los datos, así como la limitación en la posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos, conforme a los principios<sup>11</sup> que informan el proceso de administración de bases de datos personales.*”

A partir de lo anterior, se deriva que el derecho fundamental al *habeas data*, faculta a toda persona a tener libre acceso a su propia información que sea de carácter personal y que se encuentre en poder de una autoridad pública o de particulares, lo cual también incluye, como se precisó en la sección anterior, la obtención de certificaciones sobre los documentos que obren en las oficinas públicas. Por lo tanto, la reserva de información no resulta oponible contra el titular de la información, dado que, como se acabó de explicar, el derecho fundamental al *habeas data* protege al titular de la información personal para que tenga libre acceso a ella.

---

<sup>9</sup> Ver sentencias T-414/92, T-480/92, T-022/93, T-220/93, SU- 082/95, T-096A/95, T-303/98, T-307/99, T-527/00, T-856/00, T-1085701, T-683/06, C-851/05, C-877/05, T-657/05, T-1322/01, entre otras.

<sup>10</sup> En este sentido, en sentencia T-414 de 1992, la Corte afirmó: “la libertad informática, consiste ella en la facultad de disponer de la información, de preservar la propia identidad informática, es decir, de permitir, controlar o rectificar los datos concernientes a la personalidad del titular de los mismos y que, como tales, lo identifican e individualizan ante los demás.” Así mismo, en sentencia SU-082 de 1995, afirmó: “La autodeterminación informática es la facultad de la persona a la cual se refieren los datos, para autorizar su conservación, uso y circulación, de conformidad con las regulaciones legales.” Y en la sentencia T-552 de 1997 afirmó: “...el derecho a la autodeterminación informativa implica, como lo reconoce el artículo 15 de la Carta Fundamental, la facultad que tienen todas las personas de “*conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*”

<sup>11</sup> El fundamento de validez de los llamados principios de la administración de datos personales, se encuentra en el segundo inciso del artículo 15 de la Constitución, el cual constituye en términos de la Corte, “el contexto normativo y axiológico dentro del cual debe moverse, integralmente el proceso informático” y del cual derivan “unas reglas generales que deben ser respetadas para poder afirmar que el proceso de acopio, uso y difusión de datos personales sea constitucionalmente legítimo”, y que a su vez son el resultado “de la aplicación directa de las normas constitucionales al proceso informático.” Así en sentencia T-307 de 1999 (consideración 20)

15. En consecuencia, en relación con el problema planteado, la reserva de información es oponible frente a terceras personas que pretendan tener acceso a este tipo de información, exceptuándose de esta regla, i) el titular de la información, dada la protección que tiene esta persona de acceder a estos documentos, en virtud del derecho fundamental al *habeas data*; ii) las autoridades que soliciten documentos de carácter reservado en ejercicio de sus funciones, según el artículo 20 de la ley 57 de 1985.

Resuelto el problema de la oponibilidad de la información reservada, la Corte pasará a realizar algunas consideraciones acerca del Registro Único de Población Desplazada y el carácter reservado de esta información frente a terceras personas que pretendan su acceso.

### **El carácter reservado del Registro Único de Población Desplazada y la protección constitucional a esta información**

16. La ley 387 de 1997 consagró varias medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y otras relacionadas con la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica a favor de esta población. Esta ley ha sido reglamentada por el gobierno a través de varios decretos, entre ellos, el 2569 de 2000 que dispuso la reserva de la información consignada en el Registro Único de la Población Desplazada. Al respecto, el artículo 15 del citado decreto indicó:

*“Artículo 15. De la confidencialidad del Registro Único de Población Desplazada. Con el fin de proteger el derecho a la vida, a la intimidad, a la honra y bienes de los inscritos, la información contenida en el Registro Único de Población Desplazada es confidencial.*

*De manera excepcional dicha información podrá ser conocida por el Incora, el Banco Agrario, el Inurbe, el ICBF y las entidades estatales que prestan atención en salud y educación, para efectos de identificar a la población desplazada beneficiaria de los programas de tierras, vivienda, salud y educación.*

*Estas entidades podrán acceder a la información, previa solicitud formulada ante la Dirección General de la Red de Solidaridad Social, y la suscripción de un acta de compromiso, en la que justifiquen el uso y destino de la información, garantizando su confidencialidad.”*

A su turno, el decreto 2131 de 2003 modificó este artículo, ampliando la cobertura de las entidades que pueden tener acceso a la información consignada en el Registro Único de Población Desplazada. Al respecto el artículo 9 dispuso:

*“ARTÍCULO 9o. DISPONIBILIDAD DE INFORMACION. El inciso 2o del artículo 15 del Decreto 2569 de 2000, quedará así:*

*"De manera excepcional dicha información podrá ser conocida por el Incoder, el Banco Agrario, el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, el ICBF, el DANE, las entidades territoriales y las entidades estatales que prestan atención en salud y educación, para efectos de identificar a la población desplazada beneficiaria de los programas de tierras, vivienda, salud y educación". "*

17. Estas dos normas que se acaban de citar fueron expedidas por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades conferidas por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución, y como se indicó, ambos decretos se proponen reglamentar la ley 387 de 1997 que dispuso el marco normativo para la asistencia que cobija a la población desplazada. Esto se evidencia en los títulos de cada decreto, el 2569 *“por el cual se reglamenta parcialmente la ley 387 de 1997”* y el decreto 2131 *“por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.”*

18. De lo anterior se desprende que las disposiciones reglamentarias que dispusieron la reserva del RUPD no pueden considerarse como normas con rango, fuerza y valor de ley, con la facultad de restringir el acceso a los documentos públicos, y en este caso en particular, la obtención de la certificación. Por lo tanto, la reserva así establecida resulta contraria al artículo 74 de la Constitución, que ordena expresamente que la reserva esté consagrada en una ley y configura además una extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República, según el artículo 189 numeral 11. En consecuencia, y en un análisis *prima facie*, no existe, en estricto sentido, una reserva sobre la información del Registro Único de Población Desplazada.

Este mismo razonamiento fue realizado con anterioridad por la Corte Constitucional en el caso del Reglamento de la Aeronáutica Civil, sentencia T-1268/01. En esta oportunidad, el accionante solicitó a las autoridades aeronáuticas la expedición de las copias de la investigación de un accidente aéreo en donde pereció su hermano, con el fin de dar trámite a las acciones judiciales correspondientes. La Aeronáutica Civil argumentó que la información de la investigación se encontraba bajo reserva según el Reglamento Aeronáutico Colombiano. En este caso la Corte logró verificar que este reglamento no estaba consagrado en una ley, y en esa medida, la reserva no le era oponible al accionante. Estas fueron las consideraciones de la Corte:

*“Con fundamento en lo anterior, la Sala descarta ab initio la supuesta reserva sobre información de accidentes aéreos contenida en el reglamento aeronáutico colombiano en su aparte 8.3.2.1., a su turno invocado por la entidad demandada en su escrito de respuesta, y que ya fue transcrito en los*

*antecedentes de este proveído.*

(...)

*Así las cosas, resulta evidente que la reserva de las investigaciones administrativas sobre accidentes aéreos que la entidad demandada opone al actor para negar los documentos por él solicitados, no emana de la ley, sino de un acto de la Administración dictado en ejercicio de su función reglamentaria, como lo es el Manual de Reglamentos Aeronáuticos adoptado por Resolución No. 2450 de 1974, del Jefe del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil. Por ello mismo, siendo como es que en el presente caso no se está ante una reserva en sentido estricto, mal podría aducirse un tal reglamento para desatender las pretensiones del demandante.”*

19. En consecuencia, y de acuerdo con el precedente que ha establecido esta Corporación sobre la reserva de información, la limitación introducida por los decretos reglamentarios anteriormente citados no puede considerarse como una excepción constitucionalmente admisible a la regla general consagrada en el artículo 74 de la Constitución, en tanto esta disposición constitucional estipula el carácter legal de dichas excepciones.

20. Dado que la información del Registro Único de Población Desplazada no se encuentra reservada por la ley, la Corte procederá a realizar un análisis que le permita verificar si sobre esta información existe una reserva constitucional. Para esto la Corte tendrá en consideración: i) la especial condición en la que se encuentra la población desplazada y, ii) el tipo de información consignada en el RUPD.

En reiterada jurisprudencia<sup>12</sup>, esta Corporación ha declarado la sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada, y ha considerado que dicha población se encuentra en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad. Dadas estas condiciones especiales, la Corte en la sentencia T-719/03 indicó que los desplazados cuentan con una alta probabilidad de encontrarse en una situación de riesgo extraordinario, que amenaza con vulnerar su derecho fundamental a la seguridad personal. Por lo tanto, el Estado está en la obligación de identificar el nivel de riesgo en el que se encuentra esta población, y adoptar las medidas preventivas y de protección individual que sean necesarias y suficientes en cada caso particular, para evitar que el riesgo extraordinario se materialice.

Ahora bien, dentro del marco de medidas adoptadas para el seguimiento de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación

---

<sup>12</sup> Dadas las especiales condiciones de la población desplazada, la Corte Constitucional en la sentencia T-025/04 declaró el estado de cosas inconstitucional dada la sistemática vulneración de los derechos fundamentales de esta población. Con posterioridad a esta sentencia, la Corte ha reiterado la condición de vulnerabilidad de la población desplazada. Al respecto ver, entre muchas otras: T-740/04, T-1094/04, T-175/05, T-563/05, T-882/05, T-1076/05, T-1144/05, T-086/06, T-468/06, T-136/07, T-191/07, T-273/07, C-278/07, T-328/07, T-334/07, T-490/07 y T-496/07.

en la sentencia T-025/04, recientemente la Corte ordenó una serie de medidas para la protección de los derechos a la vida y la seguridad personal de la población desplazada por medio del auto 200/07 del 13 de agosto de 2007. En esta providencia, la Corte reitera el precedente establecido en la sentencia T-719/03 en relación a la situación de riesgo extraordinario en que se encuentra la población desplazada. A continuación se presentan las consideraciones de la Corte sobre este aspecto específico:

*“(...) Según ha explicado la Corte Constitucional en sentencia T-719 de 2003, el derecho a la seguridad personal, entendido como el “derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar”, activa obligaciones estatales de adoptar medidas de protección cuyo contenido específico se ha de fijar en atención a las circunstancias de cada caso concreto, las cuales “deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”, y determinar si éstos son “riesgos **específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto**”.*

(...)

*2. El desplazamiento forzado es una situación que coloca a sus víctimas en situaciones de particular vulnerabilidad e indefensión, lo cual hace que las personas en condiciones de desplazamiento estén, según explicó la Corte Constitucional en la sentencia T-719 de 2003, “expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes”. Vale recordar que la peticionaria en la acción de tutela que dio lugar a la referida sentencia T-719 de 2003 era una mujer desplazada que, en su condición de viuda de una persona reinsertada de un grupo ilegal al margen de la ley, huía de una situación de riesgo para su vida e integridad personal y la de su hijo de un año, y durante el desplazamiento había debido afrontar circunstancias de riesgo semejantes.”*

De lo anterior queda claro que la población desplazada se encuentra en una situación de especial exposición de riesgo, que puede llegar a amenazar o vulnerar sus derechos fundamentales a la vida o la seguridad personal.

Ahora bien, debe pasar a analizarse qué tipo de información sobre la población desplazada reposa dentro del Registro Único de Población Desplazada. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que este registro constituye una herramienta técnica que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento con el fin de prestar la atención dispuesta en la ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios por parte de las entidades que integran el SNAIPD. Al respecto el artículo 4 del decreto 2591 del 2000 definió este registro en los siguientes términos:

*“Artículo 4°. Del registro único de población desplazada. Créase el Registro Único de Población Desplazada, en el cual se efectuará la inscripción de la declaración a que se refiere el artículo 2° del presente decreto.*

*El Registro se constituirá en una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia.”*

Para lograr identificar la población desplazada y sea procedente su posterior inscripción en el RUPD, el decreto 2569 del 2000 definió el siguiente procedimiento. Una vez se produce el desplazamiento, la persona debe acudir ante la autoridad competente para declarar estos hechos. Esta declaración es remitida a Acción Social quien pasa a estudiarla con el fin de verificar que cumple con los requisitos establecidos en el artículo 32 de la ley 387 de 1997, esto es, que en el caso concreto se verifiquen las dos condiciones fácticas consistentes en: i) la coacción que produjo el traslado de la persona y ii) la permanencia dentro de las fronteras nacionales<sup>13</sup>. Una vez son verificadas estas dos condiciones, Acción Social realiza la inscripción de la declaración de la persona desplazada en el RUPD.

En cuanto al contenido de la declaración que se inscribe en el RUPD, en ella se hace una caracterización completa tanto de la persona desplazada como de su núcleo familiar, los hechos que rodearon su desplazamiento y su situación actual, entre otros datos. Al respecto, el decreto 2591 de 2000 definió el contenido de la declaración de desplazamiento así:

*“Artículo 6°. De la declaración. La declaración de desplazado por quien alega su condición como tal, deberá surtirse de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997. En la declaración se asentarán los generales de ley y además, entre otros datos, los siguientes:*

- 1. Hechos y circunstancias que han determinado en el declarante su condición de desplazado.*
- 2. Lugar del cual se ha visto impelido a desplazarse.*
- 3. Profesión u oficio.*
- 4. Actividad económica que realizaba y bienes y recursos patrimoniales que poseía antes del desplazamiento,*

---

<sup>13</sup> Ver T-496/07, entre otras.

## 5. Razones para escoger el lugar actual de asentamiento.”

Ahora bien, de lo anterior se observa que: i) la población desplazada se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad, y como lo ha verificado la Corte, existe una especial exposición de riesgo que puede llegar a afectar gravemente sus derechos fundamentales a la vida y la seguridad personal; ii) que la información obtenida de la declaración por las personas en situación de desplazamiento forzado es de carácter personal, en donde se consignan datos que carecen de interés general y que tienden a definir las condiciones particulares de cada persona víctima del desplazamiento. En consecuencia, la Corte encuentra que la información consignada en el Registro Único de Población Desplazada guarda una estrecha relación con los derechos fundamentales de sus titulares, tales como la vida, la intimidad y la seguridad personal. Dado lo anterior y con el fin de proteger estos bienes constitucionales, la Corte constata que sobre este registro existe una reserva constitucional oponible frente a terceras personas que pretendan acceder a esta información, exceptuando de esta regla a: i) los titulares de la información, que tienen acceso en virtud del derecho fundamental del *habeas data* y ii) las autoridades que en ejercicio de sus funciones requieran dicha información, como son las entidades que componen el SNAIPD.

Sin embargo, lo anterior no significa que la información derivada del RUPD que responde a la finalidad de este instrumento, en relación con la medición de la población atendida, los servicios prestados, y el seguimiento a la política pública de atención a la población desplazada tenga restringido su acceso. La Corte constata que este tipo de información es de carácter impersonal, sobre la cual no existe un límite constitucional fuerte<sup>14</sup>, por mandato de los principios de publicidad, transparencia y eficiencia relativos a la administración pública. Así las cosas, si bien existe una reserva constitucional sobre la información contenida en el RUPD, la información que se deriva de este registro y que no se refiera a datos personales de las personas desplazadas está amparada por el principio de publicidad y por lo tanto carece de reserva, siendo posible acceder a ella por mandato expreso del artículo 74 constitucional.

21. En resumen: i) de la interpretación sistemática de la Constitución y las ciertas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, la Corte ha derivado el derecho fundamental innominado de acceso a los documentos públicos que permite que toda persona tenga acceso a la información, a menos de que se encuentre bajo reserva; ii) esta reserva se impone como un límite legítimo al derecho fundamental de acceso a los documentos públicos, el cual debe cumplir ciertos requisitos para que sea constitucionalmente admisible. En primer lugar, existe un requisito de carácter formal, estipulado expresamente por la Constitución en el artículo 74 y es que la reserva de información la debe establecer la ley, y de la interpretación de esta disposición, también existe la reserva constitucional, como lo ha reiterado esta Corporación y asimismo lo consideró el legislador al estipularlo expresamente en el artículo 12 de la ley 57

---

<sup>14</sup> Cfr. T-729/02

de 1985. En segundo lugar, la reserva debe cumplir con una serie de requisitos materiales, que guardan relación con el contenido mismo de la reserva y su proporcionalidad; iii) la inoponibilidad de la reserva de información frente al titular de la misma, dado que dicha facultad hace parte del libre ejercicio del derecho fundamental a la autodeterminación informática o *habeas data*, sin que se afecte la reserva que tenga la información ya que se entiende que esta es oponible a los terceros que pretendan tener acceso, exceptuando a las autoridades que en el ejercicio de sus funciones requieran de la información, en virtud el artículo 20 de la ley 57 de 1985; iv) finalmente, la Corte constató que *prima facie*, la reserva del RUPD dispuesta por los decretos reglamentarios de la ley 387 de 1997 no pueden ser oponibles dado el incumplimiento del requisito formal y la extralimitación de funciones en que incurrió la Administración. Sin embargo, dadas las condiciones de vulneración, marginación y exclusión de la población desplazada, y en especial, la exposición de riesgo en que se encuentra esta población, el libre acceso a esta información puede llegar a comprometer su derecho a la vida, a la seguridad personal, a la honra y bienes. Por lo tanto la Corte constató que sobre el RUPD pesa una reserva constitucional y en esa medida se limita el acceso a terceros a la información allí consignada. Sin perjuicio que, de la información que resulte derivada del RUPD y que haga relación al cumplimiento de la política pública de atención a la población desplazada, esto es información sobre la atención presentada, el grado de cobertura, la cantidad de personas inscritas y demás información impersonal no opera la reserva y por lo tanto se tiene libre acceso a ella.

### **Estudio de los casos concretos**

22. En el presente caso se trata de varias personas desplazadas que solicitan a Acción Social que les certifique su condición de personas desplazadas inscritas en el RUPD con el fin de poder participar en una asociación de desplazados. Acción Social contesta el derecho de petición indicando que no puede acceder a la solicitud presentada por cuanto la información del RUPD es de carácter reservado en virtud del artículo 9 del decreto 2131 de 2003 y el artículo 15 del decreto 2569 del 2000. Dado lo anterior, los accionantes en cada caso por separado interponen acción de tutela con el fin de amparar su derecho fundamental a la asociación que consideran vulnerado. Argumentan en su escrito de tutela que la actuación de Acción Social resulta contradictoria, dado que se niega a entregar la certificación por razones de seguridad, cuando en varios lugares públicos exponen fotografías de las personas desplazadas cuando se les entregan las ayudas y listas con los nombres y documento de identificación de las personas desplazadas.

El juez de instancia, que fue el mismo en todos los asuntos que se revisan, señaló que: i) no existió vulneración al derecho de petición dado que la respuesta de Acción Social se ajustó a los parámetros definidos por la jurisprudencia constitucional; ii) que el ejercicio del derecho de asociación no requiere de una certificación, sino que los socios, en virtud de la autonomía privada de la voluntad pueden establecer quiénes hacen parte de su sociedad, sin que exista un requisito de rango legal o constitucional sobre la certificación

como persona desplazada para formar el tipo de asociación que procuran. Por lo anterior el juez constitucional negó el amparo de tutela.

23. Dada la similitud que presentan los asuntos que se revisan su estudio se hará de la siguiente forma: los expedientes T-1613625 y T-1613626 se estudiarán conjuntamente, dado que se está ante un hecho superado. Por otra parte, los expedientes T-1613624 y T-1613627 la Corte pasará a resolver el problema jurídico planteado.

### **Expedientes T-1613625 y T-1613626**

24. En estos dos expedientes se constató que Acción Social, al momento de contestar la acción de tutela anexó un oficio en donde expide la certificación solicitada por las accionantes. Al respecto, en el expediente T-1613625 Acción Social indicó:

*“No obstante en desarrollo del principio de confidencialidad preceptuado en el artículo 9 del decreto 2131 del 30 de julio de 2003, que modificó el inciso 2 del artículo 15 del decreto 2569 de 2000, y atendiendo los lineamientos contenidos en los fallos de la misma naturaleza, en las que se previene a Acción Social de no incurrir en los comportamientos similares a los que dieron lugar a la tutela. Se da nuevamente respuesta al derecho de petición promovido por usted, en el sentido de informarle su estado en el sistema de información de población desplazada.*

*En este sentido se informa que mediante oficio que se anexa se le notifica al señor Jaime Enrique Martínez Palmera, que se encuentra incluido en el Registro Único de Población Desplazada desde el 9 de septiembre de 2003.”*

Por otra parte, en el expediente T-1613626, si bien Acción Social no realizó ninguna consideración en la constatación de la tutela, junto con este documento anexó el oficio de la certificación de la inscripción en el RUPD.

25. Por lo anterior, ante los expedientes T-1613625 y T-1613626 se está ante un hecho superado, por cuanto la omisión de Acción Social de no realizar la certificación cesó al momento de su expedición. Por lo tanto, la Corte se abstiene de cualquier pronunciamiento en relación a la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes de estos expedientes. Ahora bien, cuando se le preguntó a Acción Social sobre la entrega de las certificaciones indicó que se hizo a través del juez que conoció de la acción de tutela, y en algunos casos se envió por correo certificado a la dirección aportada por el accionante.

### **Expedientes T-1613624 y T-1613627**

26. A diferencia de los dos casos anteriores, para estos expedientes Acción Social no certificó la inscripción en el RUPD aún cuando todos los accionantes

se encuentran en la misma situación fáctica. Sobre este aspecto la entidad fue cuestionada punto sobre el cual la entidad no se pronunció. Dada la anterior diferencia fáctica, la Corte pasa a realizar el análisis de fondo, concluyendo que Acción Social vulneró los derechos fundamentales de acceso a los documentos públicos y al *habeas data*, como se pasará a presentar.

25. De acuerdo con la respuesta de Acción Social al derecho de petición, la entidad no expide la certificación de inscripción en el RUPD porque dicha información se encuentra reservada por el artículo 9 del decreto 2131 de 2003 y el artículo 15 del decreto 2569 del 2000. En primer lugar, esta actuación de la entidad vulnera el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos al hacer oponible una limitación que como se indicó en las consideraciones, no resulta constitucionalmente admisible, porque contradice el artículo 74 de la Constitución que ordena que la reserva de la información se haga por medio de una ley. Por lo tanto, a la entidad accionada no le era permitido hacer valer una reserva que no está consagrada en una norma con rango o fuerza de ley y en esa medida, esa actuación vulnera el derecho fundamental de acceso a la información, al no ser una limitación admisible a este derecho fundamental, tal y como quedó consignado en las motivaciones de esta providencia.

26. Pero por otra parte, la entidad a su vez vulnera el derecho fundamental al *habeas data* al oponer la reserva de información al titular de la misma. Como se indicó, el derecho fundamental al *habeas data* faculta al titular de la información personal para que exija el acceso, la inclusión, la exclusión, la corrección, la adición, la actualización, y la certificación de la información que consta en los documentos públicos que posee la entidad, o de la cual tenga conocimiento. De tal forma que cuando Acción Social negó la certificación solicitada, oponiendo una reserva al propio titular de la información vulneró el derecho fundamental de los accionantes al *habeas data*.

En este mismo sentido, la Corte se ha pronunciado en un caso idéntico al que ahora se ocupa, en donde llegó a la misma conclusión. Al respecto, la Corte indicó:

*“En efecto, si bien para la Corte, es claro que la confidencialidad de la información contenida en el Registro Único de Población (...) ha sido prevista con el fin de proteger el derecho a la vida, a la intimidad, a la honra y los bienes de los inscritos, esta confidencialidad, de conformidad con las consideraciones expuestas en el punto 4 de esta providencia, no puede en manera alguna desconocer la facultad que tienen las personas de conocer la información que se relacione con ella misma y que se encuentre recopilada en una base de datos, máxime si de tal información depende el goce efectivo de otros derechos de orden constitucional como lo es el de la libre asociación contemplado en el artículo 38 de la C.P.”<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> T-559/07. En este mismo sentido ver T-334/07

27. En consecuencia, se constata que cuando Acción Social hace oponible la reserva de información al titular de la misma, dicha actuación vulnera el derecho fundamental al *habeas data*, de los accionantes, y de forma indirecta afecta el derecho constitucional a la libertad de asociación, como lo indicó la citada sentencia. Por lo tanto, para estos dos expedientes se ordenará a Acción Social que expida la certificación solicitada por las accionantes y sea entregada personalmente, y si esto no fuere posible, que sea enviada a su lugar de domicilio.

28. Finalmente, y teniendo en cuenta que la información contenida en el Registro Único de Población Desplazada se encuentra reservada por la Constitución como se expuso en las consideraciones de esta sentencia, debe analizarse si las publicaciones que hace Acción Social en lugares públicos afecta la protección de esta información. Como lo indicaron los accionantes, Acción Social publica en unas carteleras fotografías de la población desplazada al momento de recibir la ayuda humanitaria de emergencia, como también listas de esta población con su nombre y cédula y la ayuda aprobada. Acción Social en respuesta enviada a esta Corporación, justificó la publicación de las listas, dado que era necesario notificar a la población desplazada sobre las ayudas aprobadas, por cuanto no se contaba con otro mecanismo para dar conocimiento de las ayudas y en esa medida la entidad consideró que el mejor medio era realizar dicha publicación. Sin embargo, en relación con las fotografías la entidad no realizó pronunciamiento alguno. Sobre este aspecto, la Corte considera que la publicación de fotografías de la población desplazada sin una autorización previa, compromete su derecho fundamental al *habeas data*, y en cierto grado, incrementa la exposición de riesgo de la población, dado que esta información permitiría llegar a una identificación de la población desplazada que desconocería la reserva de esta información. Por lo anterior, se ordenará a Acción Social para que en adelante no incurra en este tipo de publicaciones, a menos que exista el consentimiento de la persona autorizando la publicación de sus fotografías.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

**Primero. REVOCAR**, las decisiones adoptadas en los expedientes T-1613624, T-1613625 T-1613626, T-1613627 fallos proferidos separadamente por el Juzgado Tercero de Familia de Valledupar, Cesar, que negó la tutela de los derechos fundamentales invocados por los accionantes Leinei Quintero Sánchez, Jaime Enrique Martínez Palmera, Dignora Velásquez Quintero y Denis Esther Brochero Miranda y, en su lugar, **CONCEDER** la tutela de los derechos fundamentales al *habeas data* y acceso a los documentos públicos de los accionantes.

**Segundo. ORDENAR**, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social -, Territorial Cesar, que, si no lo ha hecho aún, dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, expida las certificaciones solicitadas por las accionantes Leinei Quintero Sánchez y Denis Esther Brochero Miranda de acuerdo con las consideraciones expresadas en la presente sentencia.

**Tercero. DECLARAR**, dentro de los expedientes T-1613625 T-1613626 la carencia actual de objeto ante la presencia de un hecho superado, de acuerdo con las consideraciones expuestas.

**Cuarto. PREVENIR**, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social -, Territorial Cesar, para que se abstenga de realizar publicaciones con las fotografías de la población desplazada sin su previa autorización.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General