



DEFENSORÍA DELEGADA PARA LOS ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

# El derecho de acceso a la información pública y sus límites: reflexiones en torno a la sentencia T-043 de 2022

[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)



#NosUnenTusDerechos



#NosUnenTusDerechos

DEFENSORÍA DELEGADA PARA LOS ASUNTOS  
CONSTITUCIONALES Y LEGALES

# **El derecho de acceso a la información pública y sus límites: reflexiones en torno a la sentencia T-043 de 2022**



#NosUnenTusDerechos

© Defensoría del Pueblo, 2023

Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente.

Colombia. Defensoría del Pueblo. El derecho de acceso a la información pública y sus límites: Reflexiones en torno a la sentencia T-043 de 2022.

Páginas: XX

Bogotá, D. C., 2022

Calle 55 N.º 10-32 – Sede nacional  
Apartado aéreo: 24299 – Bogotá, D. C.  
Código postal: 110231  
PBX: (601) 314 7300 – (601) 314 4000

[www.defensoria.com](http://www.defensoria.com)

---

CARLOS CAMARGO ASSIS  
**Defensor del Pueblo**

LUIS ANDRÉS FAJARDO ARTURO  
**Vicedefensor del Pueblo**

OSCAR JULIÁN VALENCIA LOAIZA  
**Secretario General**

CESAR AUGUSTO ABREO MÉNDEZ  
**Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales**

SONIA LORENA SUÁREZ ELEJALDE  
**Profesional de la Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales**

CAROLINA NORATO ANZOLA

**Diseño y diagramación**

XXXXX

**Corrección de estilo**

**Fotografías**

Banco de fotos Defensoría del Pueblo

**Vectores**

Freepik - Flaticon

**Impresión**

Imprenta Nacional de Colombia

---

**Coordinación y edición general**

Secretaría Técnica del Comité Editorial:  
GISSELA ARIAS GONZÁLEZ

**Directora nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos**

Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo. [2023]. El derecho de acceso a la información pública y sus límites: Reflexiones en torno a la sentencia T-043 de 2022

# Presentación

La **Ley 1712 de 2014 en su artículo 23** estableció como garantías para la difusión, control y ejercicio del derecho de acceso a la información pública, unas funciones concretas para el Ministerio Público, entre ellas, “realizar informes sobre el cumplimiento de las decisiones de tutelas sobre acceso a la información”. Es así como la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de esta función legal presenta este documento mediante el cual se describirá la sentencia T-043 de 2022, mediante la cual la Corte Constitucional estudió un caso en el que varios ciudadanos, periodistas y organizaciones civiles solicitaron información a algunos congresistas sobre sus declaraciones de renta. En esta providencia el Tribunal Constitucional recopiló los enunciados normativos que determinan cuándo y cómo procede el recurso de insistencia ante una respuesta negativa a una solicitud de información pública y cuándo procede la acción de tutela, además reiteró la obligación legal de publicar a través del sistema de información de la función pública las declaraciones de renta de los servidores públicos.



# Antecedentes de la sentencia T-043 de 2022



1

En el año 2018, los accionantes solicitaron acceso a la información pública a **20 congresistas de la República** para que les entregaran copia de sus declaraciones juramentadas de bienes y rentas del período correspondiente a su ejercicio en el Congreso de la República e información de su actividad económica durante el periodo correspondiente. En igual sentido, presentaron solicitud ante el Secretario General del Senado de la República tendiente a obtener copia de dichos documentos.

2

El presidente de la Cámara de Representantes respondió la solicitud negando la entrega de la información manifestando que *“desconocía el sentido y la orientación que podrían darle a la información solicitada, no había garantía de que no se utilizará de manera indebida y el riesgo que su publicación conlleva”*.

3

Los accionantes radicaron recurso de reposición contra la respuesta del representante, ante lo cual él guardó silencio.



**4** La congresista Vanessa Alexandra Mendoza negó la entrega de información ante lo cual los accionantes interpusieron recurso y no se les dio respuesta.

**5** La congresista Guillermina Bravo Montaña negó la entrega de la información ante lo cual los accionantes interpusieron recurso y dio respuesta parcial.

**6** La congresista Ana Paola Agudelo negó la entrega de la información, ante lo cual los accionantes presentaron recurso, entregó la información pero negó su divulgación, contra esta aseveración se presentó recurso, el cual no obtuvo respuesta.

**7** El congresista Roy Barreras entregó la información.

**8** La congresista Doris Clemencia Vega entregó la información sin firma.

**9** El congresista Jorge Enrique Robledo dio respuesta solicitando aplazamiento, pero no entregó la información.

**10** Los congresistas Iván Leónidas Name, Armando Benedetti, Luis Fernando Velasco y Antonio José Correa no dieron respuesta a la solicitud.

**11** Ante estos hechos los accionantes presentaron acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales de petición, a la libertad de información, al acceso a la información pública y a la participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político.

**12** La sentencia de primera instancia concedió el amparo y ordenó la entrega de la información solamente para aquellos congresistas que no habían dado respuesta.

**13** Los accionantes impugnaron la decisión con fundamento en que existe una antinomia entre la Ley 1712 de 2014 y la 1755 de 2015 además que la no entrega de esta información vulnera su derecho al control político y violenta el derecho de acceso a la información pública.





**14** El fallo de segunda instancia modificó parcialmente el fallo de primera instancia. Sostuvo que debía declararse la improcedencia de la acción de tutela respecto de los derechos fundamentales a la libertad de información y de acceso a la información, porque no se había agotado el trámite de los recursos de insistencia, y la acción de tutela no operaba como mecanismo principal.

**15** En este sentido la Corte Constitucional elaboró el siguiente cuadro mediante el cual nos ilustra cómo se determinó el fallo de acuerdo a cada una de las respuestas otorgadas.







 <b>CONGRESISTA</b>	 <b>RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN</b>	 <b>RESPUESTA AL RECURSO DE REPOSICIÓN</b>	 <b>PRIMERA INSTANCIA JUZGADO 58</b>
<b>Rodrigo Lara Restrepo</b>	<p>El 8 de febrero de 2018 respondió negando la solicitud e indicando: (i) que desconocía el propósito de la información y la legitimidad de las peticionarias; y (ii) dice que hace parte de su hoja de vida y es información clasificada</p>	<p>Se interpuso recurso de reposición indicando que no se había cumplido con la carga de la prueba del art. 28 de la Ley 1712 de 2014, toda vez que no señaló el daño. No se dio respuesta al recurso de reposición</p>	<p>Niega la tutela por improcedente, existe el recurso de insistencia como mecanismo principal</p>
<b>Vanessa Alexandra Mendoza Bustos</b>	<p>Respondió la petición negando la información, argumentando que, al hacer parte de su hoja de vida, dicha información está protegida por su derecho a la intimidad</p>	<p>Responde el recurso ratificando su negativa con fundamento en la prevalencia del derecho a la intimidad</p>	<p>Niega la tutela por improcedente</p>
<b>Guillermina Bravo Montaño</b>	<p>Niega señalando que es de carácter privado. Asegura que la información hace parte de su derecho a la intimidad y a su seguridad y la de su familia</p>	<p>Accede a entregar las declaraciones, pero prohíbe cualquier tipo de divulgación de información</p>	<p>Niega la tutela por improcedente</p>
<b>Ana Paola Agudelo</b>	<p>Niega la información por pertenecer a su esfera íntima. Alega derechos a la intimidad y seguridad.</p>	<p>Entrega la información, pero prohíbe expresamente su divulgación, por el riesgo a su seguridad</p>	<p>Niega la tutela por improcedente, en tanto que existe el recurso de insistencia como mecanismo principal</p>
<b>Roy Leonardo Barreras</b>	<p>Responde de manera positiva, pero entrega información incompleta</p>		<p>Niega la tutela por encontrarla improcedente</p>
<b>Doris Clemencia Vega</b>	<p>Responde de manera positiva y entrega información, pero incompleta y sin firma</p>		<p>Niega la tutela por encontrarla improcedente</p>
<b>Jorge Enrique Robledo</b>	<p>Accede a la petición, pero indica que estos se encuentran bajo custodia de la Secretaría General del Senado, solicita a dicha dependencia la entrega. El congresista no entregó la información.</p>		<p>Concede el amparo del derecho fundamental de petición, libertad de información, acceso a información pública y a la participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político</p>



 <b>CONGRESISTA</b>	 <b>RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN</b>	 <b>RESPUESTA AL RECURSO DE REPOSICIÓN</b>	 <b>PRIMERA INSTANCIA JUZGADO 58</b>
<b>Secretaría del Senado de la República</b>	<p>Negó la entrega de la información alegando el derecho a la intimidad de la información solicitada.</p>	<p>Ratificó la respuesta en el recurso de reposición; pero adujo que los documentos reposaban en las hojas de vida y que las solicitantes podían acercarse a la Corporación. La petición de los Representantes a la Cámara fue trasladadas a la Secretaría general de la Cámara de Representantes</p>	<p>Concede la tutela al derecho de petición por no haber dado acceso real a la información solicitada</p>
<b>Iván Leónidas Name</b>	<p>No dio respuesta a las solicitudes en un primer momento</p>		<p>Concede el amparo del DF de petición, libertad de información, acceso a información pública y a la participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político. Ordenó que se diera respuesta</p>
<b>Antonio José Correa</b>	<p>No dio respuesta a las solicitudes</p>		<p>Concede el amparo del derecho fundamental de petición, libertad de información, acceso a información pública y a la participación ciudadana en la conformación y en el control del poder político</p>
<b>Secretaría de la Cámara de Representantes</b>	<p>No dio respuesta a la petición que les fue trasladada por competencia por parte de la Secretaría del Senado el 7 de mayo de 2018</p>	<p>Responde negando la información</p>	<p>Declara improcedente la acción de amparo respecto a los derechos de libertad de información y acceso a la información por contar con otros mecanismos de defensa, por carecer de objeto por hecho superado</p>





 CONGRESISTA	 RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN	 RESPUESTA AL RECURSO DE REPOSICIÓN	 PRIMERA INSTANCIA JUZGADO 58
<b>Armando Benedetti</b>	No dio respuesta a las solicitudes	Entrega información, pero incompleta	Declara improcedente la tutela por carencia actual de objeto por hecho superado
<b>Luis Fernando Velasco</b>	No dio respuesta a las solicitudes	Responde negando el acceso a la información	Declara la carencia actual de objeto por haber dado respuesta antes del fallo de la tutela

Fuente: Tomado de la sentencia T-043 de 2022 Corte Constitucional - <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/T-043-22.htm#:~:text=Consider%C3%B3%20que%20la%20solicitud%20de,mandato%20legal%20del%20bien%20com%C3%BA>

Comentados los antecedentes del caso nos centraremos en las reglas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional para solucionarlo y realizaremos una breve exposición respecto de la obligación legal de publicar las declaraciones de renta para todos los servidores públicos.



## ¿Qué es el derecho de acceso a la información pública?

De conformidad con el artículo 4 de la Ley 1712 de 2014, toda persona puede conocer la existencia y acceder a la información pública bajo control de los sujetos obligados. Entiéndase por sujetos obligados aquellos que están en el deber de entregar la información que poseen por manejar temas de contenido y de interés público.

De manera específica, el derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública, responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública.



## Clasificación de la información en el marco jurisprudencial

La sentencia T 043 de 2022 se considera relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información de acuerdo a la clasificación que realiza sobre los tipos de información que reposa en las bases de datos de los sujetos obligados, a la manera como se debe dar respuesta a la misma, a los recursos que los ciudadanos tienen para acceder o no a la información reservada y clasificada, y a la procedencia de la acción de tutela cuando este derecho se ve vulnerado.

De acuerdo a la providencia en estudio, existen 4 tipos de información:

**RESERVADA O SECRETA:** Es aquella que versa sobre información personal y guarda estrecha relación con los derechos fundamentales del titular a la dignidad, la intimidad y la libertad.

**PRIVADA:** Aquella que por versar sobre información personal y por encontrarse en un ámbito privado,

sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones.

**SEMIPRIVADA:** Son los datos que versan sobre información personal o impersonal que no está comprendida por la información pública, porque para su acceso y conocimiento presenta un grado mínimo de limitación, y solo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa o judicial en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Según la Ley Estatutaria 1266 de 2008 sobre el derecho de Habeas Data se incluyen en los datos semiprivados la información financiera y crediticia de actividad comercial o de servicios.

**PÚBLICA:** es aquella que según los mandatos de ley o constitucionales puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna.



## Clasificación de la información en el marco legal

A continuación, se realizará un cuadro comparativo entre lo establecido por las normas que regulan la materia del derecho de acceso a la información,

con el objeto de validar la norma con la regla jurisprudencial.

LEY 1437 DE 2011	LEY 1712 DE 2014
<p><b>Artículo 24: Informaciones y documentos reservados.</b> Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.</li> <li>2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.</li> <li>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.</li> <li>4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.</li> <li>5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.</li> <li>6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.</li> <li>7. Los amparados por el secreto profesional.</li> </ol>	<p><b>Artículo 18: Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas.</b> Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011.</li> <li>b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad.</li> <li>c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales.</li> </ol> <p><b>Artículo 19: Información exceptuada por daño a los intereses públicos.</b> Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) La defensa y seguridad nacional;</li> <li>b) La seguridad pública;</li> <li>c) Las relaciones internacionales;</li> <li>d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;</li> </ol>

LEY 1437 DE 2011	LEY 1712 DE 2014
<p>8. Los datos genéticos humanos.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> 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.</p>	<p>e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;</p> <p>f) La administración efectiva de la justicia;</p> <p>g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;</p> <p>h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país;</p> <p>i) La salud pública.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.</p>

Como se observa, la clasificación normativa expone los casos taxativos de la información reservada y exceptuada, encontrando relación con la clasificación jurisprudencial en la información reservada, secreta y privada, además de esto, la Corte amplía esta caracterización integrando la información privada y semiprivada para aquellos casos en los que la información solo podrá ser entregada por autorización judicial o administrativa y cuando esta tenga que ver con los derechos de las personas, en especial su derecho a la intimidad.



## Cómo debe ser la respuesta a una solicitud de información pública y en que término se debe contestar

Como la sentencia cita, el artículo 26 de la Ley 1712 de 2014 define la respuesta a la solicitud de acceso a información como **“el acto mediante el cual todo sujeto obligado de forma oportuna, veraz,**

**completa, motivada y actualizada, responde materialmente a cualquier persona que presente una solicitud de acceso a información pública”**. La misma debe cumplir con la calidad de ser veraz y



completa. Así mismo, resulta razonable diferenciar aquellos casos en los cuales se da una respuesta incompleta, de aquellos en donde se niega la información solicitada por motivos de reserva.

Además de lo anterior, la ley 1437 de 2011, sustituida por la ley 1755 de 2015 en su título del derecho de petición, ha establecido que las peticiones de documentos y de información deberán resolverse

dentro de los diez [10] días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres [3] días siguientes.



## Recursos procedentes ante la negativa de la información

La sentencia T-043 de 2022 del Alto Tribunal Constitucional plantea entonces varios problemas jurídicos respecto a la clasificación de la información, pero también a la forma en que deben otorgarse las respuestas estableciendo reglas jurisprudenciales para delimitar este derecho, en especial cuando los ciudadanos pretenden realizar control político a los funcionarios públicos.

Para dar respuesta al caso concreto, la Corte se refirió a la Ley 1712 de 2014 en los artículos 25 y 26 indicando cual es el trámite cuando se reciben respuestas negativas por considerar que está bajo reserva, pero a la que los ciudadanos reiteran la solicitud en acceder sea bajo la figura de la insistencia, del recurso o a través de la acción de tutela.

**Artículo 25 Ley 1712 de 2014: Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva.** Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

**Artículo 26 Ley 1712 de 2014: Insistencia del solicitante en caso de reserva.** Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la



reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá la insistencia dentro de los diez [10] días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

- 1 Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.
- 2 Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco [5] días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.

**Parágrafo.** El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez [10] días siguientes a ella.

**ARTÍCULO 27. Recursos del solicitante.** Cuando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito y sustentando en la diligencia de notificación, o dentro de los tres [3] días siguientes a ella.

Negado este recurso corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales, decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a tres [3] días. En caso de que el funcionario incumpla esta obligación el solicitante podrá hacer el respectivo envío de manera directa.

La siguiente gráfica resume lo expuesto:



Cuando no hay respuesta, no hay cumplimiento de términos o se niega la interposición del recurso, así mismo cuando la respuesta no se encuentra debidamente motivada y justificada el usuario podrá interponer acción de tutela para el amparo del derecho de acceso a la información pública.



## Funcionarios públicos y Declaración de renta

Por último, la sentencia T 043 de 2022 indicó que a partir del 30 de diciembre de 2019 la información correspondiente a la declaración juramentada de bienes y rentas resulta de obligatoria difusión y no es dable predicar de ella su carácter de reserva.

De acuerdo con la Ley 2013 de 2019, la publicación y divulgación de la declaración de bienes y rentas, del registro de conflictos de interés y la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios serán aplicables a todos los servidores públicos de todos los órganos del Estado y será requisito antes, durante

y al término del ejercicio de la función pública, la prestación de servicios públicos o la administración de bienes o recursos públicos. La publicación de esta información será requisito para posesionarse, ejercer y retirarse del cargo.

Debe tenerse en cuenta que tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, existe una diferenciación en el umbral de protección del derecho a la intimidad tratándose de funcionarios públicos, más aún de aquellos que son elegidos popularmente.

Además de lo expuesto, la Corte reiteró el mandato legal dispuesto en la Ley 2013 de 2019 “Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad del servicio público”.







**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

**Defensoría del Pueblo de Colombia**  
Calle 55 N° 10-32  
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.  
Código Postal: 110231  
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)