

Extractos de jurisprudencia constitucional colombiana

Este anexo reseña algunas sentencias de la Corte Constitucional colombiana sobre los procedimientos de inteligencia y el derecho de acceder y corregir la información personal que reposa en bases de datos estatales.

Sentencia T-1037 de 2008

Magistrado Ponente: Jaime Cordoba Triviño

*Temas relevantes: Actividad de inteligencia, Limitaciones al hábeas data **

a. Resumen del caso: Acción de tutela instaurada por una periodista contra el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Interpone la tutela solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal y derecho a la familia, los cuales considera amenazados por cuanto le fueron retiradas las medidas de protección otorgadas por el Ministerio del Interior y de Justicia. Entre los hechos, resalta la actora que como resultado de su trabajo como investigadora y periodista en temas de derechos humanos, viene siendo objeto de amenazas, hostigamientos, persecuciones y torturas psicológicas desde el año 2001. Indica que en numerosas ocasiones se ha podido comprobar la participación de organismos de seguridad del Estado (especialmente del DAS) en las amenazas mencionadas, hechos que han sido puestos de presente en informaciones y denuncias tanto públicas como judiciales. Por esta razón fue incluida en el Programa de Protección a Periodistas del Ministerio del Interior desde diciembre de 2003, catalogada con nivel de riesgo extraordinario por el que se le asignó un esquema de seguridad

calificado como duro y compuesto por un carro blindado, dos teléfonos avante y un conductor de confianza. La tutela se origina, fundamentalmente, en la decisión del Ministerio, por recomendación del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, de suspender el esquema de seguridad que había sido ordenado y sustituirlo por una ayuda económica para transporte. La actora solicita que se ordene al Ministerio del Interior restablecer las medidas que le han sido retiradas, evaluar otras medidas e instar a las autoridades encargadas de investigar y sancionar las amenazas y hostigamientos contra ella.

La primera instancia (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera) concedió la tutela propuesta, y el Ministerio del Interior y de Justicia impugnó la decisión del amparo. En su intervención, el Ministerio indicó que el esquema duro de seguridad le fue suspendido porque la periodista hizo mal uso de las medidas aprobadas al conducir personalmente el vehículo blindado de seguridad que hace parte de su esquema de protección). Para fundamentar esta afirmación el Ministerio aporta un informe elaborado reservadamente por el escolta del DAS y entregado a dicha institución. El Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia y ordenó al Ministerio del Interior el restablecimiento del esquema de seguridad. Sin embargo, la Corte revisa la tutela para precisar el alcance constitucional del derecho a la seguridad personal y algunas consideraciones sobre los informes de inteligencia de organismos del Estado. Entre otros problemas jurídicos, la Corte analiza “si vulnera el derecho al hábeas data de la actora, el hecho de que en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) existan, al margen de su conocimiento y consentimiento, reportes reservados sobre su conducta”.

b. Consideraciones de la Corte: La regla jurisprudencial defendida por la Corte en este caso es que si un dato reposa en un archivo oficial – incluso si se trata de archivos de inteligencia estatal-, la persona titular de dicho dato tiene el derecho fundamental de acceso a dicha información, salvo expresa reserva legal. En otras palabras, la Corte indica que la reserva de los archivos no es oponible al titular del dato, a menos que exista expresa autorización legal para ello. Y la única excepción legal que existe al derecho de hábeas data en términos de la Corte es la establecida para la primera fase de investigación criminal, que en todo caso tiene control judicial. Cualquier otra excepción a la posibilidad de revisar la información del titular del dato, constituye una limitación al hábeas data que debe ser establecida mediante ley estatutaria:

“[...] en reiteradas oportunidades la Corte ha indicado que los datos que reposen en bases de datos del Estado – incluso en informes de inteligencia – al menos hasta que no se expida una ley estatutaria compatible con la Constitución, no pueden ser reservados frente a la persona titular del dato, salvo que exista expresa autorización legal para ello porque, por ejemplo, el dato hace parte de una investigación criminal que, en consecuencia, pese a ser reservado tiene control judicial. En efecto, al menos en la actualidad, sólo este tipo de datos tiene reserva legal frente a su titular. En consecuencia, dado que la reserva de datos de inteligencia frente al titular del dato, sólo podría existir si así lo establece una ley específica, clara y compatible con la Constitución y que las disposiciones existentes amparan únicamente la reserva de

datos que hacen parte de investigaciones judiciales, sólo esta información puede permanecer oculta a su titular”.

La Corte también reitera otras consideraciones relevantes frente al tema de los archivos de inteligencia:

(i) El Estado sólo puede recopilar información reservada de una persona cuando existe autorización legal para hacerlo o cuando exista consentimiento del titular

(ii) Cuando sea recopilada información que comprometa la responsabilidad de una persona, la investigación debe ser judicializada. Mientras tanto, debe ser formulada de forma condicional o dubitativa:

“[la Corte] ha sido muy clara al señalar que el Estado sólo puede recopilar en bases de datos información privada o reservada de las personas cuando existe una autorización legal para ello o cuando la persona ha dado su consentimiento. En particular, sólo puede recopilar información privada en archivos de inteligencia, que puedan comprometer la responsabilidad de una persona, cuando existen datos serios, objetivos y confrontables que puedan comprometerla en una actuación criminal y, en estos casos, la investigación debe ser judicializada de manera tal que un juez de la república pueda garantizar la defensa de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio. Adicionalmente, cualquier información provisional que pueda comprometer la responsabilidad de una persona debe ser formulada siempre de manera condicional o dubitativa, para dar a entender que no existe ninguna seguridad acerca de lo expuesto”.

(iii) Los datos sobre una persona que no tengan relevancia pública, no pueden ser archivados ni divulgados, pues están protegidos por el derecho a la intimidad. En todo caso, si han sido archivados, el titular tiene el derecho de acceder a ellos, salvo expresa reserva legal:

“[...] la Corte ha señalado de manera reiterada que, en principio y salvo la existencia de una ley que establezca lo contrario, la información que repose en los archivos del Estado es pública. Sin embargo si esta información se refiere a los datos privados, íntimos o reservados de una persona y los mismos no son de relevancia pública, en principio, no pueden ser ni capturados y archivados ni divulgados, pues se encuentran protegidos por el derecho a la intimidad. No obstante, si el dato reposa en un archivo oficial, la persona titular de dicho dato, salvo expresa reserva legal, tiene derecho fundamental de acceso a dicha información”.

(iv) Los límites del derecho al hábeas data sólo pueden ser establecidos por el legislador; mientras tanto, corresponde aplicar los principios constitucionales:

“[...] respecto al derecho al hábeas data, la Corte ha indicado que apareja, al menos, las siguientes tres facultades: (i) el derecho de la persona a conocer las informaciones sobre sí misma; (ii) el derecho a actualizar tales informaciones; y (iii) el derecho a rectificar las informaciones que no correspondan a la verdad. En todos los casos estudiados, la Corte ha señalado que corresponde al legislador definir los

límites del derecho al hábeas data, siempre dentro del respeto de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Mientras tal reglamentación no se hubiere producido, se deben aplicar los principios constitucionales pertinentes”.

(v) Frente al caso concreto, encuentra la Corte que la elaboración del informe con contenidos sobre la vida privada de la periodista, vulnera su derecho a la intimidad personal y familiar. Y el hecho de que el informe no haya sido dado a conocer a la actora, vulnera su derecho al hábeas data:

“Los fundamentos anteriores conducen claramente a sostener que, en el presente caso, la elaboración de informes de inteligencia o de cualquier informe reservado que contenga información sobre la vida privada de la persona protegida y que no tenga relación con la situación de riesgo y las novedades del esquema de protección, vulnera, cuando menos, el derecho a la intimidad de la actora y de las personas sobre las cuales dichos reportes puedan versar. Adicionalmente, el hecho de que tales reportes no sean conocidos por el titular de la información vulnera su derecho al hábeas data. En efecto, una persona que ha solicitado y obtenido la protección del Estado por encontrarse en una circunstancia de riesgo extraordinario tiene derecho constitucional fundamental a conocer integralmente toda la información que sobre ella repose en los archivos de inteligencia y todos los reportes elaborados por las personas encargadas de protegerla, con excepción de aquella que haga parte de una investigación judicial esté sometida a la reserva del sumario. En fin, por las razones mencionadas, la elaboración y recepción de este informe y su administración reservada, al margen del conocimiento de la actora, vulnera los principios de libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad y circulación restringida”.

La Corte ordena a la dirección del DAS que permita a la actora el acceso a la información que sobre ella repose en la entidad, con la única excepción de aquellos que hagan parte de una investigación sometida a la reserva del sumario por tratarse de una investigación judicial. Y añade:

“Mientras no se expida una ley estatutaria que reglamente excepciones adicionales del derecho al hábeas data, la Corte no puede menos que garantizar la protección del derecho fundamental consagrado en el artículo 15 de la Constitución en los términos claros y precisos que ya han sido explicados de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional”.

Finalmente, la Corte exhorta a la Directora del DAS y al Director de la Policía Nacional para que instruyan por escrito a sus agentes en el sentido de que las labores de protección no son labores de inteligencia y sobre la prohibición de llevar a cabo actividades de inteligencia, en contravía de la función natural de ese servicio.

c. Decisión: La Corte confirma las sentencias de instancia que otorgaron el amparo, adicionando la orden para que el DAS ponga en conocimiento de la actora la información que repose sobre ella, y reitera la prohibición de hacer de las labores de protección actividades de inteligencia.

d. Doctrina y jurisprudencia en la que se apoya la sentencia:

- Sentencia de la Corte IDH en el Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela, sobre los límites al derecho a la libertad de expresión de los funcionarios públicos.
- Línea jurisprudencial sobre la información de inteligencia y su orientación a la investigación criminal: doctrina originalmente formulada por la Corte en la sentencia T-525 de 1992, reiterada por esta decisión en la sentencia T-066 de 1998 y posteriormente en la sentencia T-729 de 2002.
- Recomendaciones de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el informe de 2006, que insta al Congreso para la expedición de una ley estatutaria de hábeas data que regule el derecho a rectificar información contenida en archivos de inteligencia, y que alienta al Procurador General a la revisión anual de archivos.

Sentencia T- 928 de 2004

Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería

Temas Relevantes: Reserva de los informes de inteligencia, Ejercicio del Hábeas Data para corregir la información de documentos de inteligencia

a. Resumen del caso: Acción de tutela instaurada contra la Academia Superior de Inteligencia del DAS. El accionante realizó cursos de detective en la academia y se encontraba realizando un curso de actualización, cuando el director de la institución le comunicó que se había ordenado su retiro. Según el oficio, la decisión se sustenta en un informe reservado de la Dirección General de Inteligencia del DAS que califica como no conveniente la permanencia del alumno en la Academia. Por esta razón, el accionante presentó una petición a la entidad para que se le informara si existía informe reservado sobre inconvenientes para que siguiera vinculado a la academia. La dependencia le contestó informándole que "revisados los archivos en nuestras bases de datos, a la fecha no existen informes de inteligencia o contrainteligencia, en los cuales aparezca relacionado". Las decisiones de primera y segunda instancia negaron el amparo solicitado.

b. Consideraciones de la Corte: La Corte encontró que la expulsión del accionante no estuvo motivada por la causal señalada (la existencia de informe reservado que señala como inconveniente su permanencia), toda vez que la misma Dirección General de Inteligencia del DAS comunicó que en sus archivos "no existen informes de inteligencia o contrainteligencia, en los cuales aparezca relacionado". En este sentido, pese a la discrecionalidad de la que goza el DAS frente a la selección de sus agentes, la Corte califica la decisión estudiada como una arbitrariedad. En ésta se presentan los elementos constitutivos de una vía de hecho, como quiera que no hay prueba de la existencia de un informe sobre la conveniencia

del retiro de Sánchez García. A juicio de la Corte, con la expulsión se vulneró tanto el principio de confianza legítima como el debido proceso.

Lo más relevante de la sentencia para el presente análisis son las consideraciones de la Corte frente a la hipótesis de que en realidad existiera un informe de inteligencia:

“En todo caso, si se aceptase que en realidad existe un informe de inteligencia que relaciona al señor Sánchez García [...] esta Sala considera necesario aclarar que, en este evento, la reserva que pudiera cobijar a este documento no podría oponerse al actor, en virtud del derecho fundamental de defensa que a éste último le asiste”.

La Corte defiende en esta sentencia la tesis de que la reserva de los informes de inteligencia no es oponible al titular de la información a partir de los siguientes razonamientos: (i) la publicidad de los documentos es la regla general, (ii) en toda limitación a la publicidad por motivos de seguridad nacional no basta la verificación de las normas jurídicas que dan lugar a la excepción, sino que además debe examinarse la proporcionalidad de la restricción de cara a los derechos, principios y valores constitucionales que resulten afectados con la medida:

“Entonces, aún cuando el derecho de acceso a los documentos públicos puede ser limitado por el legislador por disposición del artículo 74 de la Constitución Política, como se hizo con relación a la defensa o seguridad nacional [Artículo 12, Ley 57 de 1985], el escrutinio judicial sobre la restricción que a la consulta y expedición de copias de documentos públicos hagan las autoridades, no se agota con la simple verificación de que dicha acción se fundamenta en normas jurídicas y que éstas tengan rango de ley, sino que además debe examinarse la proporcionalidad de la restricción de cara a los derechos, principios y valores constitucionales que resulten afectados con la medida.

En otras palabras, la confidencialidad de los documentos públicos en un Estado Democrático no puede ser absoluta, como quiera que la regla general es el principio de publicidad en la actuación de las autoridades y la excepción es la reserva; por consiguiente, el operador jurídico no sólo debe valorar que una norma de rango legal autorice la reserva del documento, sino cuáles derechos, principios y valores constitucionales están afectados con la restricción, ya que en algunas ocasiones deberán prevalecer los derechos, valores y principios que inspiran la confidencialidad de la información, y en otros, los que se le oponen. Así las cosas, ponderados los intereses en juego, puede que la reserva de un documento prevalezca ante derechos como a la información; pero debe ceder frente a otros como los derechos a la defensa y de acceso a la administración de justicia, los cuales, prima facie, tienen mayor importancia en las sociedades democráticas modernas”.

Además, precisa la Corte que en caso de que la autoridad estatal pretenda hacer valer un informe reservado como causal de expulsión, debe respetar el debido proceso y garantizar al implicado el conocimiento de la información para que pueda controvertirla y para que, en caso de desvirtuarla, se garantice su corrección:

“Bajo estos supuestos, entonces, cuando se desvincula a un servidor de carrera en razón de informes reservados de organismos de inteligencia del Estado, dicha decisión debe adoptarse consultando el debido proceso. Es decir, la misma autoridad administrativa, o disciplinaria en caso de que el retiro sea producto de un procedimiento de esta naturaleza, debe poner en conocimiento de la persona el informe reservado que en su contra se aduce, a fin de que materialmente pueda defenderse y controvertir lo alegado en su contra; así mismo, al adoptar la decisión de retiro debe valorarse la presunción de inocencia y que al Estado le corresponde desvirtuar dicha presunción; lo cual, además, lleva a la Sala a concluir que, sin perjuicio de la carga probatoria mencionada, en el evento de que el servidor de carrera logre acreditar que los hechos imputados no corresponden a la realidad o no se pueda desvirtuar la presunción de inocencia de que éste último goza, surge para el Estado la obligación de corregir la información que sobre este particular repose en sus bases de datos. Por otra parte, cuando se trate de un servidor de libre nombramiento y remoción, también debe brindarse la oportunidad de conocer el informe reservado y defenderse de las imputaciones que ahí se realizan, cuando la causa del retiro se sustente precisamente en este motivo”.

Finalmente, la Corte señala que, en todo caso, las personas pueden hacer ejercicio del derecho fundamental de hábeas data para rectificar la información que sobre ellas reposa en documentos de inteligencia:

“la existencia del documento de inteligencia puede indicar también que en las diferentes bases de datos del Departamento Administrativo de Seguridad circula información sobre el accionante; ahora bien, ya sea porque dichos datos se aduzcan en contra del accionante o porque él se percate de ellos, además del derecho de conocerlos para defenderse como se explicó anteriormente, en el evento de que no estén probados porque no se haya desvirtuado la presunción de inocencia o que, aunque no le corresponda demostrarlo, el actor acredite que dichos datos no correspondan con la realidad, esta persona cuenta también con el derecho de hacer rectificar la información recolectada a través del ejercicio del derecho fundamental de hábeas data, a fin de que la misma se ajuste a la verdad”.

Es de tener en cuenta que la Corte insiste en que la carga probatoria de los informes de inteligencia recae en el Estado, y que los ciudadanos están cubiertos con el principio de presunción de inocencia.

c. Decisión: La Corte revoca la decisión de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia y tutela el derecho al debido proceso del accionante, bajo la consideración de la arbitrariedad de su expulsión.

Sentencia T- 634 de 2001

Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería

Temas Relevantes: Revelación periodística de información de inteligencia

a. Resumen del caso: Acción de tutela instaurada contra la Revista Cambio, al considerar vulnerados sus derechos al buen nombre y a la honra, por un número

en el que la revista incluye un reportaje sobre conversaciones del accionante (contralmirante Cuenca) con el narcotraficante José Castrillón. El demandante solicitó la rectificación a la revista, la cual le fue negada por Cambio, argumentando que el artículo era el resultado de un trabajo periodístico exhaustivo, realizado bajo el principio de independencia e imparcialidad. La primera instancia concedió la tutela y la segunda instancia revocó la decisión y negó el amparo.

b. Consideraciones de la Corte: En el caso analizado la Corte estudió el material periodístico en el que se sustenta el artículo, encontrando que se trata de una investigación periodística seria, que reúne las condiciones de “veracidad e imparcialidad”. En el texto de la sentencia la Corte hace alusión a grabaciones, investigaciones disciplinarias contra el accionante y otros elementos tenidos en cuenta por la reseña periodística, sugiriendo la veracidad de los hechos revelados por la revista.

Frente al análisis que nos ocupa, la Corte se pronunció sobre la revelación periodística de información de inteligencia, al encontrar que el reportaje de la revista hace alusión a informes realizados al interior de la misma Armada Nacional:

“Con relación a los informes de inteligencia que tienen carácter reservado y confidencial, su divulgación genera responsabilidades penales y disciplinarias solo para el funcionario que la suministra a los medios, dado que su destino son servir de pieza procesal dentro de las investigaciones a que den lugar, pero, la reserva no vincula a los medios, quienes son responsables solo por la revelación de su fuente. Al respecto se señaló en sentencia C - 038 de 1996: “Por lo demás, no puede sostenerse que surja una contradicción en el hecho de que exista reserva respecto de la publicidad de ciertos hechos y documentos y, de otra parte, que los mismos puedan eventualmente ser objeto de divulgación periodística. En realidad, el mandato de reserva, en el primer caso, cobija a los funcionarios y demás personas que están sujetos a la misma [...]”.

Esta regla jurisprudencial puede elevarse para alegar la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley de Inteligencia que extienden el deber de reserva, al punto de penalizar la divulgación de información de inteligencia por particulares.

c. Decisión: La Corte confirma la sentencia de segunda instancia que denegó el amparo solicitado.

d. Doctrina y jurisprudencia en la que se apoya la sentencia:

Sentencia C-038 de 1996, según la cual el mandato de reserva no es general, sino que cobija a los funcionarios o personas que estén sujetos a la misma.