

19-12-11

REPÚBLICA DE COLOMBIA
CORTE CONSTITUCIONAL



SENTENCIA: T - 487 de 2011

Ref: Expediente T-2.919.170

Acción de Tutela instaurada por la Federación Médica Colombiana en contra de la Nación - Ministerio de la Protección Social.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil once (2011).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente.

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida el diecinueve (19) de noviembre de dos mil diez (2010), por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que **confirmó** la sentencia proferida por la Sala de Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, que **negó** la tutela incoada por la Federación Médica Colombiana en contra de la Nación - Ministerio de Protección Social.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1.1 SOLICITUD

A través de su representante legal, la Federación Médica Colombiana solicitó al juez de tutela la protección de su derecho fundamental de petición, el cual considera vulnerado por el Ministerio de la Protección Social con fundamento en lo siguientes:

1.2. HECHOS

- 1.2.1. Afirma que dentro del estado de emergencia social decretado por el gobierno nacional, debido a la profunda crisis en el sistema de salud originada en el crecimiento exponencial de los recobros al FOSYGA y los gastos de las entidades territoriales por concepto de medicamentos no POS, se expidió el Decreto 1313 de 2010 “por el cual se fijan los requisitos y procedimientos para autorizar importaciones paralelas de medicamentos y dispositivos médicos” y las resoluciones ministeriales 1424, 1499, 1662 y 1663 de 2010 que complementan el primero.
- 1.2.2. Señala que las resoluciones 1424 y 1499 de 2010, expedidas por el Ministerio de la Protección Social, establecen un listado de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, de los cuales nueve pertenecen al laboratorio Productos Roche S.A., los cuales el actor considera monopólicos, de alto costo y de gran impacto en el sistema de salud.
- 1.2.3. Sostiene que el 11 de mayo de 2010, el Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución No. 1662, excluyó únicamente dichos medicamentos de Productos Roche S.A. del listado de importaciones paralelas de medicamentos no incluidos en el Plan de Beneficios.
- 1.2.4. Dada la exclusión de estos nueve medicamentos de Productos Roche S.A., la Federación Médica Colombiana formuló un escrito de petición ante el Ministerio de la Protección Social solicitando el suministro de la siguiente información: 1. *“El listado de precios pactados con los laboratorios como efectos de las Resoluciones 1424, 1499, 1662 y 1663 del Ministerio de la Protección Social.”* 2. *“O, en su defecto, el listado de precios pactados con Productos Roche S.A., en virtud de la cual se produjo la Resolución 1662 de 2010”.*
- 1.2.5. El 3 de agosto de 2010, el Ministerio de Protección Social dio respuesta a dicha solicitud señalando que la información requerida es de carácter confidencial y en consecuencia sometido a reserva.
- 1.2.6. Indica que el Ministerio de la Protección Social, previamente a dar respuesta al escrito de petición, consultó con Productos Roche S.A., la

naturaleza de la información y que el laboratorio aseguró que se trata de información reservada.

- 1.2.7. La Federación Médica Colombiana alega que la información solicitada es de carácter público desde el momento en que la Resolución No. 1662 excluyó los nueve medicamentos de Productos Roche S.A. del listado de importaciones paralelas con fundamento en los precios ofertados por el laboratorio, y teniendo en cuenta que tales precios definieron los términos de una negociación con dineros públicos proyectada para los años 2011 y 2012.
- 1.2.8. Finalmente, indica que la solicitud no está encaminada a que se les *“revelen las fórmulas científicas de los medicamentos, ni que se nos informe los costos de compra de cada elemento base, ni se nos indique los costos de talento humano de científicos, ingenieros, farmaceutas, etc. (...)”*, sino que simplemente requiere los precios que ya están dados y fueron reportados, lo cual *“sirve para ejercer el control social y evitar nuevas emergencias sociales del sistema”*.

1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Recibida la solicitud de tutela, la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá la admitió, ordenó correr traslado al representante legal del Ministerio de la Protección Social y vinculó a Productos Roche S.A., quienes, dentro del término correspondiente, contestaron en los siguientes términos:

1.3.1. Respuesta del Ministerio de la Protección Social.

Señala que conforme a la Circular 002 del 22 de abril de 2010, expedida por la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos, *“la información de precios de medicamentos que se efectúa a través del Sistema de Información de Medicamentos SISMED, objeto de divulgación pública, es la correspondiente a los precios mínimos y máximos reportados, el promedio de los precios reportados y el total de las unidades vendidas por cada medicamento en cada eslabón de la cadena de comercialización, dispuesta en la página web: www.sispro.gov.co/ReportesSISPRO/SISMED-Sisetma, por la cual, se les indicó que, para esta clase de información, podrían consultar en la página.”*

En cuanto al requerimiento de información para difusión pública de los precios pactados por ese Ministerio con Productos Roche S.A., manifiesta que por tratarse de una oferta comercial, dicha información podría tener carácter confidencial y estar sometida reserva. Ante esta situación, consultaron a su Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo, quienes a su vez informaron de tal petición a Productos Roche S.A., con el fin de que les indicaran si la oferta comercial

pactada o alguno de sus elementos integrantes están protegidos por reserva legal. Afirma que Productos Roche S.A. no accedió a la petición del suministro de información sobre el listado de precios de medicamentos.

Sostiene que con base en estas consideraciones negaron la petición de la Federación, pero le informaron que de no estar de acuerdo con la respuesta dada, podían hacer uso del recurso de insistencia de que trata el artículo 21 de la Ley 57 de 1985¹.

De acuerdo con lo anterior, señala el Ministerio que conforme al artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela no procede, por cuanto existen otros recursos o medios de defensa judicial, es decir, el peticionario dispone de otro medio judicial idóneo para lograr lo pretendido: el recurso de insistencia de la Ley 57 de 1985.

1.3.2. Respuesta de Productos Roche S.A.

Afirma que con la figura de las importaciones paralelas, es posible que un tercero, sin que medie autorización del titular de la marca, pueda traer un producto en forma legal al país, sin que se le multe por infracciones a la propiedad intelectual.

Sostiene que en ningún aparte de las resoluciones ministeriales 1424 y 1499 de 2010 se señala que el motivo de incluir a los medicamentos en el listado es que los productos sean monopólicos, de alto costo y de gran impacto. Por el contrario, aclara que el motivo de su inclusión es crear un listado de 138 medicamentos, aproximadamente, que pudieran ser objeto de herramienta de importaciones paralelas. Por tal razón, asegura que en ningún momento Productos Roche S.A., ha sido objeto de tratamiento preferencial por parte del Ministerio de la Protección Social.

En cuanto a la oferta comercial realizada ante el Ministerio de la Protección Social, argumenta que es de carácter privado, pues en ella se manifiesta el interés de Productos Roche S.A. de suministrar los productos a determinados precios. Asegura que tanto la oferta como los precios están sometidos a reserva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 266 de la Decisión Andina 486, situación que le manifestaron en forma expresa al Ministerio.

¹ Artículo 21 Ley 57 de 1985. La Administración solo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando disposiciones legales pertinentes. Si la persona interesada insistiera en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.

Señala que de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 254 de la Ley 100 de 1993, el Ministerio de Protección Social tiene la facultad de desarrollar un programa de información sobre los precios de los medicamentos. Con fundamento en lo anterior, afirma que suministró a dicho Ministerio información de naturaleza privada, confidencial y reservada sobre los precios de sus productos.

Reafirma que la información sobre los precios es de carácter privado, confidencial y reservado, que fue suministrada al Ministerio de la Protección Social en virtud de sus competencias legales, y que no es cierto que por el hecho de haber suministrado esta información a entidades públicas, automáticamente haya perdido su naturaleza privada, confidencial y reservada.

Finalmente, rechaza la afirmación del actor en cuanto a que la negativa de entregar la información requerida impide a los particulares ejercer control social. Lo anterior, teniendo en cuenta que la respuesta dada por el Ministerio de la Protección Social señala que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Circular 02 de 2010, "*por mandato legal se considera de divulgación pública la información de los precios relativa a los precios mínimos y máximos reportados, promedio de precios reportados y total de las unidades vendidas por cada medicamento en cada eslabón de la cadena de comercialización*", de modo que esa es la información que debe emplearse para el ejercicio del control social.

Por todo lo anterior, considera que en ningún momento se ha vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante y, por lo tanto, debe declararse improcedente la acción de tutela.

1.4. PRUEBAS DOCUMENTALES

1.4.1. Documentos obrantes dentro del expediente

Obran en el expediente, entre otros, el siguiente documento relevante:

- 1.4.1.1. Copia de la respuesta dada por el Ministerio de la Protección Social al escrito de petición de la Federación Médica Colombiana, fechado el 3 de agosto de 2010.

2. DECISIONES JUDICIALES

2.1. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA – JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA.

Mediante sentencia proferida el treinta (30) de septiembre de dos mil diez (2010), la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá **negó** el

amparo del derecho fundamental alegado por el accionante, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Manifiesta que el Ministerio de Protección Social dio respuesta al accionante en el sentido de que la información requerida está sometida a reserva legal, por lo tanto, el funcionario ya dio respuesta a lo solicitado por el actor y corresponde a este último, si lo considera y cree conveniente, agotar el procedimiento previsto en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, para que sea el juez competente quien determine si es viable o no la entrega de la información requerida.

2.2. IMPUGNACIÓN.

El accionante impugna la decisión de primera instancia argumentando que la información solicitada no está sometida a reserva, que es importante para ejercer control social, por cuanto en Colombia existe ausencia efectiva del control de precios de medicamentos; además, que la respuesta no fue clara, precisa, completa y oportuna.²

2.3. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA – SALA DE CASACIÓN CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

En sentencia proferida el diecinueve (19) de noviembre de 2010, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia **confirmó** la sentencia de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

Sostiene el *ad quem* que el derecho de petición es una garantía constitucional que brinda a toda persona la efectividad de los derechos fundamentales de información, participación y expresión, cuyo alcance ha sido precisado por la jurisprudencia constitucional, indicando que debe satisfacer los requerimientos de claridad, precisión, congruencia y notificación oportuna, so pena de infringir su núcleo esencial.

Frente al caso particular, afirma que no amerita protección constitucional alguna por cuanto no se vislumbra el quebrantamiento del tal derecho fundamental y además se estructuró la causal de improcedencia prevista en el numeral 1 del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.

En efecto, la inconformidad del accionante radica en que la información ya no era reservada por lo que corresponde al juez natural dirimir tal controversia y no puede ser resuelta en el escenario constitucional, en razón al procedimiento establecido en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985.

² Cita sentencia T-377 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre los requisitos de la respuesta al derecho de petición.

3. CONSIDERACIONES.

3.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO

La Federación Médica Colombiana asegura que solicitó al Ministerio demandado el listado de precios de la oferta de medicamentos entregada por Productos Roche S.A. para efecto de que fueran excluidos del listado de autorización de importaciones paralelas, con el argumento de que el laboratorio tiene un monopolio en el suministro de esos medicamentos y, además, con el ánimo de ejercer control social. Debido a que el Ministerio se negó a suministrarle la información, a través de su representante legal, interpuso acción de tutela en su contra por considerar quebrantado su derecho fundamental de petición. El Ministerio, por su parte, afirma que se negó a suministrar la información, ya que dicha oferta tenía carácter reservado.

Con base en lo anterior, la Sala determinará si la negativa de la institución accionada a suministrar la lista de precios ofertada por Productos Roche S.A., bajo el argumento de que es confidencial y reservada, quebranta los derechos fundamentales de petición y de información de la entidad accionante.

Para resolver este problema la Sala, **primero**, examinará la jurisprudencia sobre la improcedencia de la acción de tutela frente a la existencia de otro mecanismo de protección judicial; **segundo**, determinará el alcance del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos como manifestación del derecho a la información; **tercero**, hará una descripción del recurso establecido por el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 para el acceso a la información pública y, por **último**, resolverá el caso concreto.

3.3. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA ANTE LA EXISTENCIA DE OTROS MECANISMOS DE DEFENSA JUDICIAL. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

3.3.1. La Constitución Política establece en su artículo 86 que cuando una persona vea quebrantado su derecho fundamental y no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, la acción de tutela es procedente. En razón a ello, el juez constitucional en el estudio de los casos puestos a su consideración, debe evaluar en primer lugar que no se cuente con otro instrumento de protección por medio del cual se pueda garantizar el derecho vulnerado.

En este sentido la jurisprudencia constitucional ha señalado que es necesario "(...)entender que los mecanismos judiciales ordinarios son los instrumentos preferentes a los cuales deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos; pues los jueces ordinarios están obligados a resolver los problemas legales que a aquellas aquejen, garantizando en todo momento la primacía de los derechos inalienables. De ahí que la tutela por parte de la jurisdicción constitucional adquiera carácter subsidiario frente a los restantes medios de defensa judicial."³

3.3.2. Es notable entonces el carácter excepcional y subsidiario de la acción de tutela, de tal forma que por medio de ésta, el juez de tutela no puede pretender sustituir a la justicia ordinaria. En tal sentido, la Corte ha sido enfática al expresar que:

"La acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente. Aceptar lo contrario sería admitir que el juez constitucional tomará el lugar de las otras jurisdicciones, resultado que iría en contra del fin de la jurisdicción constitucional, cual es el de velar por la guarda e integridad de la Constitución, tarea que comprende también la de asegurar las competencias de las otras jurisdicciones. Es por eso que esta Corte estableció, en su sentencia T-119 de 1997, que dentro de las labores que le impone la Constitución "está la de señalarle a la acción de tutela límites precisos, de manera que se pueda armonizar el interés por la defensa de los derechos fundamentales con la obligación de respetar el marco de acción de las jurisdicciones establecidas"."⁴

En efecto, la tutela está caracterizada por ser esencialmente subsidiaria, es decir, su procedencia está sujeta a la verificación previa de la no

³ Sentencia T-565 de 2008 M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁴ Sentencia T-262 de 1998 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

existencia de otros medios de defensa o a que ante su existencia, éstos no sean lo suficientemente eficaces para la protección inmediata de los derechos fundamentales de los asociados.

- 3.3.3. Al respecto esta Corporación en la sentencia SU- 037 de 2009⁵, al estudiar la naturaleza y características del principio de subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, sostuvo lo siguiente:

"El principio de subsidiariedad de la tutela aparece claramente expresado en el artículo 86 de la Constitución (...)

Respecto de dicho mandato, ha manifestado la Corte que, en cuanto el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales, incluyendo por supuesto los que tienen la connotación de fundamentales, la procedencia excepcional de la tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también garantizar el principio de seguridad jurídica.

(...)

Así las cosas, conforme con su diseño constitucional, la tutela fue concebida como una institución procesal dirigida a garantizar "una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales", razón por la cual no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos al interior de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.

En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a

⁵ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 Superior.

Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo."⁶ (Negrillas fuera de texto)

3.3.4. Así las cosas, conforme con lo anterior, la acción de tutela fue concebida como una institución procesal dirigida a garantizar una protección efectiva, pero a la vez supletoria de los derechos fundamentales, razón por la cual no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos al interior de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.

3.4. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A DOCUMENTOS PÚBLICOS COMO MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN.

3.4.1. Con base en el artículo 20⁷ de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional ha expresado que el derecho a la información es un derecho de doble vía: el derecho a dar y el derecho a recibir información.⁸ De tal forma que, este derecho fundamental brinda a los asociados la posibilidad de solicitar cualquier tipo de información que no esté bajo ningún tipo de reserva definido por la ley o la Constitución. Así, en el marco de una democracia participativa como es la colombiana, la posibilidad que tienen las personas para acceder a la

⁶ *Ibíd.*

⁷ "Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación"

⁸ Sentencia T-199 del 9 de mayo de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

información que reposa en manos de las entidades estatales, promueve el control de las decisiones que les afecten al generar en dichos organismos el deber de brindar una información *"completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna"*⁹

- 3.4.2. Igualmente, la protección del derecho de acceso a documentos públicos, dentro de una interpretación sistemática, se encuentra íntimamente ligado al derecho fundamental de a la información, el cual está expresamente señalado en la Constitución así:

*"Art. 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable."*¹¹

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha expresado que, dentro de un Estado Social de Derecho, la transparencia y la publicidad de la información pública son dos de las más importantes herramientas con que cuenta el ciudadano *"contra la arbitrariedad estatal y la condición de posibilidad de un Estado de derecho genuinamente fundado en el principio democrático"*¹².

- 3.4.3. En la sentencia C-491 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño, esta Corporación definió los requisitos constitucionales para encontrar ajustada a la Carta la limitación del derecho de acceso a la información pública, los cuales, la ya citada sentencia T-1025 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda, recopiló de la siguiente manera:

"i.) La norma general es que las personas tienen derecho a acceder a la información que reposa en las instituciones del Estado. Ello significa que las normas que limiten el acceso a información deben ser interpretadas de manera restrictiva y que toda limitación debe ser motivada;

⁹ C-891 de 2002 M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹¹ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental autónomo pues si bien se relaciona con el derecho de petición tiene una cierta autonomía jurídica. Cfr. T-473 de 1992; T-605 de 1996; T-074 de 1997. Sobre los orígenes históricos del artículo 74 la Corte había señalado lo siguiente: "Al respecto, una interpretación histórica del artículo 74 constitucional, evidencia que fue la voluntad de los Constituyentes profundizar aún más en la garantía del derecho de acceso a documentos públicos. En tal sentido, durante la sesión plenaria del jueves 6 de junio de 1991 se propuso el siguiente artículo: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. ARTÍCULO NUEVO. Los documentos oficiales son públicos, excepto los que la ley considere secretos. Las sesiones de los Consejos Directivos de las empresas de servicios públicos y en general de entidades administrativas estatales, así como las reuniones de la junta directiva del Banco de la República son públicas. Cualquier persona puede conocer la información que sobre ella tenga el Estado. La información estadística oficial debe tener origen en instituciones del Estado imparciales e independientes del Gobierno. Es deber de las personas suministrar al Estado información veraz y oportuna sobre las materias que interesan al conglomerado social". Gaceta Constitucional núm. 129, Acta sesión plenaria, jueves 6 de junio de 1991, p. 4." Sentencia C-872 de 2003.

¹² Sentencia C-491 del 27 de junio de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño. En el mismo sentido, la Sentencia C

- ii.) *En armonía con lo establecido en el art. 74 de la Constitución, los límites al acceso a la información bajo control del Estado deben ser fijados a través de la ley;*
- iii.) *Los límites fijados en la ley para el acceso a la información pública deben ser precisos y claros en lo referido al tipo de información que puede ser reservada y a la autoridad que puede tomar esa determinación;*
- iv.) *Desde la perspectiva constitucional, los límites al acceso a la información bajo control del Estado sólo son válidos si persiguen la protección de derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos, tales como la seguridad y defensa nacionales, los derechos de terceros, la eficacia de las investigaciones estatales y los secretos comerciales e industriales. En todo caso, las restricciones concretas deben estar en armonía con los principios de razonabilidad y proporcionalidad y pueden ser objeto de examen por parte de los jueces;*
- v.) *La determinación de mantener en reserva o secreto un documento público opera sobre el contenido del mismo, pero no sobre su existencia;*
- vi.) *En el caso de los procesos judiciales sometidos a reserva, ésta se levanta una vez terminado el proceso. Solamente podrá continuar operando la reserva respecto de la información que puede comprometer seriamente derechos fundamentales o bienes constitucionales;*
- vii.) *La ley no puede asignarle el carácter de información reservada a documentos o datos que, por decisión constitucional, tienen un destino público;*
- viii.) *En todo caso, la reserva debe ser temporal. El plazo que se fije debe ser razonable y proporcional al bien jurídico que se persigue proteger a través de la reserva;*
- ix.) *Durante la vigencia del período de reserva de la información, los documentos y datos deben ser debidamente custodiados y mantenidos, con el fin de permitir su publicidad posterior;*
- x.) *El deber de reserva se aplica a los servidores públicos. Este deber no cobija a los periodistas y, en principio, la reserva no autoriza al Estado para impedir la publicación de la información por parte de la prensa;*

xi.) *La reserva de la información bajo control del Estado se aplica a las peticiones ciudadanas. Ella no puede extenderse a los controles intra e interorgánicos de la Administración y el Estado;*
y

xii.) *En el caso de las informaciones relativas a la defensa y la seguridad nacionales, que era el tema que ocupaba a la Corte en esa ocasión, se admite la reserva de la información, pero siempre y cuando se ajuste a los principios de proporcionalidad y razonabilidad."*

3.4.4. Conforme a lo descrito, la información que se caracterice por estar sometida a reserva, debe tener sustento legal y constitucional como límite del derecho de acceso a la información pública.

3.5. EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 57 DE 1985 PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

3.5.1. En cuanto al derecho de acceso a documentos de carácter público, la Ley 57 de 1985¹³ prevé una reglamentación especial para garantizar su eficacia frente a las solicitudes que se inicien en razón de su ejercicio.

3.5.2. De este modo, la norma estableció un procedimiento sumario para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, cuando se considere que no ha sido satisfecho por parte de la administración a través de sus órganos oficiales. Se trata de un recurso de insistencia ante el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, para que, a través de un proceso judicial de única instancia, se resuelva de manera definitiva sobre la validez de la restricción a los derechos fundamentales de información y acceso a los documentos públicos, en el término de diez (10) días. En concreto, la ley señala lo siguiente:

"Artículo 21°.- La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes.

Si la persona interesada insistiere en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.

¹³ "Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales"

Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba oficialmente”.

3.5.3. La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que el procedimiento estipulado en el artículo 21 de la citada ley solamente es procedente cuando (i) la entidad pública responde la solicitud, pero (ii) se niega a suministrar la información bajo el argumento de que es reservada. En los demás casos, es decir, cuando la respuesta por parte de la entidad pública es tardía, no es dada o niega el acceso a la información, pero con fundamento en razones distintas a su carácter reservado, procede la acción de tutela, bien para proteger el derecho de petición, -un derecho de contenido diferente- o para proteger directamente el derecho a la información, debido a la inexistencia de otros mecanismos judiciales.

3.5.3.1. Sobre la improcedencia del recurso de insistencia de la Ley 57 de 1985 cuando la entidad pública no responde y, en su lugar, la procedencia de la tutela para garantizar el derecho de petición, se ocupó la Corte, por ejemplo, en la sentencia T-473 de 1992¹⁴. En dicha oportunidad la Corte estudió un caso en el que el accionante solicitó al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, que le suministrara información de los contratos públicos adjudicados por esa entidad, de lo cual no hubo respuesta alguna. Allí se determinó que al operar el silencio administrativo (Artículo 22 C.C.A.), surgió el derecho de acceder a la información solicitada. Frente a la existencia de otro mecanismo, como el contemplado en el artículo 21 de la ley 57 de 1985, la Corporación sostuvo que para que prosperara se hacía necesario que *“la administración haya expedido una providencia motivada en la que niega la petición”*¹⁵, situación que no se presentó. Finalmente, concluyó que *“este mecanismo, de ordinario más eficaz que la misma tutela, no hubiera procedido en este caso”*¹⁶, por las razones ya expuestas.

Más adelante, en la sentencia T-074 de 1997¹⁷, esta Corporación revisó el caso de un ciudadano que solicitaba a la Superintendencia de Notariado y Registro, la certificación del nombramiento de algunos notarios, precisando la modalidad en que fueron nombrados, entre otras

¹⁴ M.P. Ciro Angarita Barón.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ M.P. Fabio Morón Díaz.

cosas. La Corte tuteló el derecho de petición, en tanto la administración no había respondido en forma oportuna en el término establecido por la ley, lo cual, para la Corte, no se subsanaba con la intervención que el demandado hizo dentro del trámite de tutela y en la que manifestaba una posible violación del derecho a la intimidad en relación con los datos personales que se solicitaban. La Corte hizo énfasis en que debido a que la entidad no había dado respuesta a la solicitud del ciudadano oportunamente, el recurso de insistencia de la Ley 57 de 1985 era improcedente y, de otro lado, sí procedía la tutela para la protección del derecho de petición. Al respectó, en dicha sentencia se señaló que:

"(...) la respuesta emanada de la Oficina Jurídica en el oficio No. 11587, en el sentido de la existencia de limitaciones para no permitir el acceso a aquellos documentos cuya consulta o comunicación pueda vulnerar, entre otros, el derecho a la intimidad, consagrado por el artículo 15 de la Carta Política; en efecto, considera la Corporación que para el caso de documentos reservados, el artículo 74 de la C.P., en armonía con el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, precisa que todas las personas tienen derecho a acceder a documentos públicos, salvo los casos que establece la ley. Por consiguiente la decisión negativa debió motivarse señalando su carácter reservado e indicando las normas jurídicas pertinentes que establecen excepcionalmente la reserva, situación que no se cumplió en el oficio referido, con lo cual se desconoció la garantía al derecho de petición y el acceso a documentos públicos, así como el debido proceso administrativo, por cuanto limitó la posibilidad eventual del ciudadano para interponer el recurso de insistencia contra la decisión que para el caso concreto era en el único mecanismo judicial con que contaba el peticionario, el cual debía ser resuelto (art. 21 ley 57 de 1985) por el Tribunal Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos; en consecuencia, la tutela es el único mecanismo de defensa judicial que surge para proteger el derecho fundamental de petición y de acceso a los documentos públicos."¹⁸ (Negrillas propias).

Del anterior razonamiento, se puede concluir que en los casos en los que la administración no responde el derecho de petición, no es aplicable el recurso establecido en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, sino la acción de tutela, pues para que proceda el primero se requiere una respuesta expresa en la que se niegue el suministro de la información bajo el argumento de ser de carácter reservado.

3.5.3.2. En un segundo grupo de casos, la Corte ha precisado que la tutela –no el recurso de insistencia de la Ley 57 de 1985– es procedente incluso

¹⁸ Ibid.

para resolver controversias sobre el derecho de acceso a la información, cuando la entidad accionada se niega a suministrar la información solicitada con argumentos distintos a su carácter reservado. Por ejemplo, en la sentencia T-1025 de 2007¹⁹, esta Corporación tuteló el derecho fundamental de acceso a documentos públicos de una persona que solicitó al Ministerio de Defensa Nacional, el suministro de los nombres de los miembros de la fuerza pública que se encontraban en una determinada hora y fecha en el lugar donde ocurrieron supuestas violaciones de los derechos de algunos miembros de una comunidad de paz.

Allí la Corte observó que el Ministerio de Defensa, al responder la solicitud, no manifestó que la información fuera reservada por mandato legal, en particular, no señaló *"(...) que el hacer públicos los nombres solicitados constituya un riesgo para la defensa o la seguridad nacional"*, sino que se limitó a *"(...) expresar que la entrega de los nombres en las circunstancias existentes comportaría una vulneración de los derechos de sus agentes al debido proceso y a la presunción de inocencia, dado que el actor pretende relacionarlos con hechos vulneratorios de los derechos humanos."*

Por lo tanto, al no hacer expresa dicha reserva, la Corte estimó que el recurso establecido en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 no era aplicable, puesto que éste solo se refiere a los casos en los que la negativa de la administración para proporcionar la información se sustenta en la reserva de la misma. Se concluyó entonces *"(...) que si procede la acción de tutela, puesto que el recurso judicial contemplado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 se aplica solamente para aquellos casos en los que la respuesta negativa de la Administración para brindar la información solicitada está fundada en el argumento de que ella es reservada y se indican las normas legales pertinentes"*²⁰

En este mismo sentido, en la sentencia T-534 de 2007²¹, la Corte revisó el caso de un ciudadano que tras participar en un concurso de docentes, solicitó a la Secretaría de Educación Municipal de Cúcuta la documentación referida a la forma cómo evaluó a los otros docentes que lo precedían en la lista de elegibles. La entidad se negó a suministrar la información alegando en términos generales su carácter confidencial y sin señalar expresamente la norma que impedía su divulgación. En esa oportunidad, la Corte tuteló el derecho de acceso a los documentos públicos, por considerar que la negativa de la administración constituía una violación al derecho de acceso a documentos oficiales, en razón a que la entidad no había señalado la disposición constitucional o legal que protegiera la información

¹⁹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁰ Ibid.

²¹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

solicitada por el accionante. En cuanto a la existencia del mecanismo establecido en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, la Corte expresó:

"(...) la Sala observa que la acción de tutela resulta procedente en el caso concreto en la medida en que la aplicación del recurso de insistencia consagrado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985 parte del supuesto según el cual la Administración niegue el acceso de la información requerida bajo el argumento de la existencia de alguna reserva de orden jurídico que limite tal acceso la ciudadanía. En este orden de ideas, el Tribunal de lo contencioso administrativo competente se encargará de examinar si la reserva alegada es valedera en el caso concreto o si, por el contrario, la demanda de acceso al documento público resulta legítima. En tal sentido, en la medida en que la entidad demandada se opuso a la pretensión elevada sin que mediara disposición legal o constitucional alguna que protegiera la información requerida –y en atención a las inocultables consecuencias que se siguen de la realización de este tipo de procesos sin que se permita a los ciudadanos ejercer algún tipo de control- la respuesta de la Administración constituye una vía de hecho que desborda el margen de competencia atribuido a la autoridad judicial de lo contencioso administrativo, y abre las puertas a la actuación del juez de tutela como garante de los derechos fundamentales."(Negritillas propias).

Siguiendo lo anterior, recientemente, en la sentencia T-157 de 2010²², esta Corporación estudio el caso de un ciudadano que en ejercicio del derecho fundamental de petición, solicitó a la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, la lista de las placas de los taxis registrados en la ciudad. Allí, se concedió la tutela del derecho de acceso a la información en tanto la respuesta dada por la entidad no se sustentaba en el carácter reservado de la información sino en otras razones.

Al respecto, la respectiva Sala de revisión concluyó que:

"la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá es una entidad pública, por tanto, la información que administra debe ser de acceso para todos, salvo que exista reserva sobre aquella"²³. Sin

²² M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²³ En la sentencia T-1322 de 2000, M.P. Martha SÁCHICA Méndez., la Corte concedió el amparo del derecho fundamental a la información, pues la entidad accionada no pudo demostrar que existía una reserva, en términos legales o constitucionales, sobre la información que le fue solicitada (informe de gestión sobre un contrato interadministrativo). Igualmente, en la sentencia T-1268 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentarías, reiterada por la sentencia T-1102 de 2004, M.P. este Tribunal concluyó que la Aeronáutica Civil debía entregar la información solicitada, relacionada con un accidente aéreo, para promover las acciones judiciales pertinentes, dado que aquella no estaba amparada por una expresa y taxativa reserva legal. Un similar fundamento permitió a la Corte ordenar la entrega de la información a la ARP COLPATRIA sobre un accidente de trabajo en el que había muerto el esposo de la accionante, pues no existía fundamento legal para calificar como reservado el informe y además el interés para acceder a la administración de justicia

embargo, la accionada fundamenta la negativa de suministrar la información solicitada por el señor Soto Molina por el mal manejo que se ha dado a esta cuando se ha entregado en ocasiones anteriores o por razones de seguridad o movilidad para evitar el "gemeleo" de los vehículos. Así, para la Corte es evidente la ausencia de una referencia a una norma legal o constitucional para impedir al peticionario el acceso al listado de taxis que operan en Bogotá."

En cuanto al mecanismo contemplado en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, sostuvo que *"la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá invocó razones distintas a la reserva legal o constitucional, para negar el acceso a la información solicitada por el señor Santiago Soto Molina, lo que significa que el otro mecanismo de defensa judicial no resulta idóneo para controvertir la decisión de la accionada, y en consecuencia, la acción de tutela es procedente para definir la violación del derecho al acceso a documentos públicos"*.

3.5.3.3. Por último, en un tercer grupo de casos en los que las entidades públicas se han negado expresamente a suministrar la información solicitada por los ciudadanos, bajo el argumento de su carácter reservado, la Corte ha sostenido que la tutela es improcedente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial: el recurso de insistencia del artículo 21 de la Ley 57 de 1985. Así, en la sentencia T-881 de 2004²⁴, la Corte declaró improcedente la tutela del derecho de acceso a documentos públicos del accionante, quien solicitó a un batallón el nombre de los soldados que participaron en un operativo, a lo que le respondieron que esa información era de carácter reservada.

Allí, la Corporación expresó lo siguiente:

*"Obsérvese, entonces, que una cosa sería la vulneración al derecho de petición por no resolver material y oportunamente una solicitud, y otra, que ésta se responda negativamente alegando el carácter reservado de la documentación solicitada. Para proteger la falta de respuesta o la solución tardía de la entidad, la jurisprudencia constitucional ha reiterado la procedencia de la acción de amparo constitucional."*²⁵

Sin embargo, para controvertir judicialmente las decisiones que impidan el acceso a los documentos públicos por considerar que

justificaban el suministro de la información. En la sentencia T-334 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, la Corte concluyó que la reserva sobre el acceso a la información de los desplazados no les era oponible a ellos sino a terceros o a personas ajenas al asunto debatido o solicitado. En idéntico sentido puede consultarse la sentencia T-705 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño."

²⁴ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁵ "En la sentencia T-242 de 1993 y otras, se ha reiterado la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental de petición ante la omisión o el retardo de la entidad en resolver las solicitudes que se elevan."

se encuentran sometidos a reserva, existe un mecanismo especial, breve y eficaz previsto en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985. Se trata de un recurso de insistencia ante el tribunal de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, para que, a través de un proceso judicial de única instancia, se resuelva de manera definitiva sobre la validez de la restricción a los derechos fundamentales de información y acceso a los documentos públicos, en el término de diez (10) días.

Por esta razón, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela resulta improcedente para controvertir la negativa de la entidad de entregar documentos de carácter reservado²⁶. Como quiera que en el trámite del recurso de insistencia, el Tribunal debe determinar si los documentos o la información solicitada realmente tienen el carácter reservado que alega la entidad, se ha considerado improcedente el amparo constitucional teniendo en consideración que los peticionarios cuentan con otro medio de defensa judicial capaz de proveer un remedio integral y eficaz a sus pretensiones.”²⁷(Negrillas fuera de texto)

- 3.5.4. Decantada la jurisprudencia relevante para determinar el alcance del mecanismo establecido por el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, se observa entonces que la línea sostenida por esta Corporación en cuanto a la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho fundamental de acceso a documentos públicos, está orientada por las siguientes reglas:

La acción de tutela es procedente para la protección del derecho de acceso a la información pública, cuando la entidad, dentro de las razones que sustentan la respuesta de la solicitud ciudadana, no argumenta el carácter reservado de la misma con base en normas de orden constitucional y legal.

Contrario sensu, se puede concluir que siempre que dicho argumento de reserva sea manifestado y sustentado en la respuesta a la solicitud, la acción de tutela se tornará improcedente ante la existencia del recurso de “insistencia” establecido en el artículo 21 de la Ley 57 de 1985, en tanto éste garantiza que en un término de 10 días, el juez contencioso administrativo decida sobre el carácter reservado o no de la información requerida.

²⁶ “Sentencias T-618 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-821 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).”

²⁷ Sentencia T-881 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3.6. CASO CONCRETO.

- 3.6.1. La Federación Médica Colombiana, por intermedio de apoderado judicial, instauró acción de tutela en contra del Ministerio de la Protección Social, con el fin de que se le ordene suministrar la siguiente información: 1. *“El listado de precios pactados con los laboratorios como efectos de las Resoluciones 1424, 1499, 1662 y 1663 del Ministerio de la Protección Social.”* 2. *“O, en su defecto, el listado de precios pactados con Productos Roche S.A., en virtud de la cual se produjo la Resolución 1662 de 2010”.*

De acuerdo con el escrito de tutela, la finalidad de la solicitud es ejercer control social sobre las actuaciones del Ministerio accionado y además evitar un control monopólico de algunos medicamentos de alto costo suministrados por laboratorios Roche S.A.

Por su lado, el Ministerio de la Protección Social en su respuesta manifestó que *“(…) el documento enviado por esa empresa [Productos Roche S.A.], ‘Propuesta: No. 200-510 de fecha 4 de mayo de 2010’ bajo la distinción de ‘Ref.: Oferta Comercial de Medicamentos’, es de carácter reservado, teniendo en cuenta que se ajusta a los supuestos previstos en el precitado artículo 260, ibídem, [De la decisión 486 de la Comunidad Andina] al incluir información referida a una negociación de precios de medicamentos, en la cual se especifican y detallan, productos, precios y condiciones de oferta comercial”*

- 3.6.2. Establecido un panorama general del caso particular, la Sala observa que **no existe vulneración del derecho de petición**, pues la solicitud fue resuelta oportuna y formalmente, exponiendo las razones y motivos por los cuales se niega el suministro de la información requerida.

Como la ha expresado la jurisprudencia constitucional, *“(…) dar una respuesta de fondo a una petición propuesta por un particular, impone a la administración el deber de adelantar un proceso analítico y detallado que integre en un respuesta un proceso de verificación de hechos, una exposición del marco jurídico que regula el tema sobre el cual se esta cuestionando, para luego de su análisis y confrontación, concluir con una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”*.³⁰

La Sala considera entonces, que conforme a lo sentado por esta Corporación a través de su jurisprudencia, en el caso particular el actor recibió una respuesta concreta, clara y jurídicamente sustentada frente a la solicitud presentada, por tanto su derecho de petición no fue lesionado.

³⁰ Sentencia T-395 del 24 de abril 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

3.6.3. Corresponde entonces determinar ahora si la negativa de suministrar lo solicitado vulnera el derecho a la información, en particular a acceder a documentos públicos, de la Federación Médica Colombiana. Sin embargo, antes de analizar este problema jurídico, la Sala debe examinar la procedencia de la tutela, teniendo en cuenta que el Ministerio alega que el tutelante cuenta con otros mecanismos idóneos de defensa judicial.

Así, es necesario recordar que el ordenamiento jurídico colombiano prevé que en los casos en los que el peticionario no esté de acuerdo con la decisión tomada por la autoridad ante quien elevó la petición, puede acudir ante el juez contencioso administrativo con el fin de que sea este quien determine en definitiva la pertinencia o no de divulgar la información.

Particularmente, en lo que tiene que ver con el derecho de acceso a documentos públicos y la posibilidad de acudir ante los jueces administrativos cuando no sea posible acceder a aquellos, la Ley 57 de 1985 consagra en su artículo 21 lo siguiente:

“ARTICULO 21. La Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos mediante providencia motivada que señale su carácter reservado, indicando las disposiciones legales pertinentes. Si la persona interesada insistiera en su solicitud, corresponderá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tenga jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos decidir en única instancia si se acepta o no la petición formulada o si se debe atender parcialmente.

Ante la insistencia del peticionario para que se le permita consultar o se le expida la copia requerida, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Se interrumpirá este término en el caso de que el Tribunal solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir y hasta la fecha en la cual los reciba y oficialmente.”

Entonces, con base en lo expuesto hasta el momento, la Sala observa que en el presente caso, la parte accionante cuenta con un mecanismo diferente a la acción de tutela, establecido por la legislación para garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información pública, más aún, si se tiene en consideración que la petición fue elevada a una entidad oficial, como el Ministerio de la Protección Social. En este sentido, la citada ley en su artículo 14 señala

expresamente cuáles organismo del Estado se entienden como oficinas públicas:

Artículo 14. Para los efectos previstos en el artículo 12³¹, son oficinas públicas las de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales; las de las Gobernaciones, Intendencias, Comisarias, Alcaldías y Secretarías de estos Despachos, así como las de las demás dependencias administrativas que creen las Asambleas Departamentales, los Consejos Intendenciales o Comisariales y los Concejos Municipales o que se funden con autorización de estas mismas Corporaciones; y las de los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales o Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta en las cuales la participación oficial sea superior al cincuenta por ciento (50%) de su capital social, ya se trate de entidades nacionales, departamentales o municipales y todas las demás respecto de las cuales la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal.” (Negrillas y subrayas propias).

Sin embargo, la ley es clara al señalar que este mecanismo es procedente cuando la información que es solicitada está protegida por reserva legal. En este sentido, es necesario invocar una norma constitucional o legal que califique la información como reservada.

Por otro lado, la Sala recuerda, tal como lo señaló la sentencia T-157 de 2010³², que “la publicidad de los documentos contribuye en un Estado democrático a evitar la arbitrariedad y garantizar la transparencia en las actuaciones de las autoridades³³. Por ello, la regla debe ser la

³¹ “Artículo 12. 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 o la ley, o no huyan relación a la defensa o seguridad nacional.” Ley 57 de 1987.

³² M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

³³ “Al respecto, la sentencia C-872 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, resaltó: “El fortalecimiento de una democracia constitucional guarda una estrecha relación con la garantía del derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. La publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública, en sus diversos órdenes: presupuestal, grado de avance en los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros. En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que accedan a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal.” En el mismo sentido, este Tribunal había advertido al estudiar la Ley Estatutaria de Partidos Políticos, en la sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, lo siguiente: “El acceso a la información y documentación oficiales, es condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos de gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. No se entiende cómo se pueda controlar el poder político si los asuntos de interés público se mantienen ocultos a la oposición y a los

publicidad de la información lo que correlativamente implica que solo una justificada decisión del legislador o el constituyente puede configurarse como excepción para considerar como reservada determinada información³⁴."

Así, la Sala considera que en el caso particular, y conforme a la extensa jurisprudencia expuesta con anterioridad, solamente en casos de reserva legal es que la entidad encargada de tratar la información puede negar la solicitud elevada por cualquier ciudadano que la requiera, situaciones en las cuales es procedente el mecanismo previsto por la Ley 57 de 1985. Por el contrario, al tratarse de una entidad pública como el Ministerio de Protección Social, la información que administra debe ser de libre acceso para todos, salvo que, como se indicó, exista reserva legal.

Al respecto, la reserva legal alegada por la parte accionada se sustenta en lo señalado por el artículo 15 de la Ley 1340 de 2009, el cual señala:

"ARTÍCULO 15. RESERVA DE DOCUMENTOS. Los investigados por la presunta realización de una práctica restrictiva de la competencia podrán pedir que la información relativa a secretos empresariales u otro aspecto de la cual exista norma legal de reserva o confidencialidad que deba suministrar dentro de la investigación, tenga carácter reservado. Para ello, deberán presentar, junto con el documento contentivo de la información sobre la que solicitan la reserva, un resumen no confidencial del mismo (...)"

La Sala no considera necesario realizar un examen profundo de la norma citada para concluir que en ningún aparte de la misma se refiere a la reserva legal sobre los precios de los medicamentos ofertados en el

ciudadanos. La norma examinada reconoce en cabeza de la oposición un derecho que pretende asegurar total transparencia al manejo de la cosa pública, a fin de consentir la confrontación leal e igualitaria entre las minorías y las mayorías - que no pueden detentar información privilegiada o monopolizar sus fuentes - y el ejercicio del derecho al control del poder político."

³⁴ "La sentencia C-860 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, señaló: "Respecto al cargo formulado en contra del artículo 36 en su conjunto, éste se apoya en una interpretación del artículo 74 de la Carta, según la cual el legislador tendría la competencia para establecer el carácter reservado de los documentos públicos, pero no para negar dicha reserva, como ocurre en el presente caso. Tal entendimiento, apegado a la literalidad del precepto constitucional y orientado por una comprensión en exceso restrictiva de las cláusulas que establecen competencias legislativas, soslaya, sin embargo, que cuando el legislador, en lugar de establecer límites para el acceso a ciertos documentos tributarios, atribuye carácter no reservado a los mismos, simplemente se limita a ratificar lo ya dispuesto por el artículo 74 de la Constitución. Así las cosas, tal disposición podría considerarse redundante, pero en modo alguno inconstitucional, como lo propone el actor." También puede consultarse la sentencia C-887 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, en la que la Corte reiteró el carácter reservado dentro de la licitación y adjudicación de los contratos de concesión de licencias de PCS solo puede ser definido por el legislador en concordancia con lo establecido en el texto del artículo 74 Superior. Del mismo modo, la sentencia T-1025 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte ordenó a la Alcaldía de Bogotá la entrega de los documentos solicitados en un proceso de licitación salvo aquellos amparados por la reserva contemplada en el artículo 24.4 de la Ley 80 de 1993 y en otras disposiciones legales, por ejemplo, las patentes, procedimientos y privilegios que hubiesen sido anexados por los oferentes a sus propuestas."

PRIMERO.- REVOCAR por las razones expuestas, la sentencia proferida el diecinueve (19) de noviembre de dos mil diez (2010) por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la sentencia adoptada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barranquilla, mediante la cual se negó por improcedente la acción de tutela promovida por la Federación Médica Colombiana contra el Ministerio de Protección Social, y en su lugar, **CONCEDER** el amparo de su derecho al acceso a documentos públicos.

SEGUNDO. ORDENAR al Ministerio de Protección Social que suministre la información solicitada y por lo tanto, remita a la Federación Médica Colombiana *"El listado de precios pactados con los laboratorios como efectos de las Resoluciones 1424, 1499, 1662 y 1663 del Ministerio de la Protección Social."* 2. *"O, en su defecto, el listado de precios pactados con Productos Roche S.A., en virtud de la cual se produjo la Resolución 1662 de 2010"*

TERCERO.- Por Secretaría, librese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Jorge I. Pretelt Ch.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

Presente en comisión

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

[Firma]
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

[Firma]
MARTHA VICTORIA SACHICA
Secretaria General

Expediente T-48744