

## **Sentencia T-244A/22**

Referencia: Expediente T-8.413.658

Revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la solicitud de tutela presentada por Maritza Limena Patillo Muriño en contra de la Superintendencia Nacional de Salud - Oficina de Control Interno.

Magistrado sustanciador:  
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., primero (1) de julio de dos mil veintidós (2022)

La Sala Cuarta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere sentencia en el trámite de revisión de los fallos de tutela del 21 de junio y del 29 de julio de 2021 dictados por el Juzgado 18 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, respectivamente, dentro del proceso de la referencia<sup>1</sup>, con fundamento en las siguientes consideraciones:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. SOLICITUD**

1. El 8 de junio de 2021 la señora Maritza Limena Patiño Murillo, actuando en nombre propio, presentó tutela en contra de la Superintendencia Nacional de Salud - Oficina de Control Disciplinario Interno, con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso “(...) *conexo con el derecho a la defensa, intimidad personal y buen nombre (...)*”<sup>2</sup>.

2. Con el fin de sustentar la tutela, la accionante señaló que cuando se desempeñaba como Profesional Especializada del Grupo de Talento Humano, adscrito a la secretaria general de la Superintendencia Nacional de Salud, mediante auto 554 de 23 de octubre de 2018 se ordenó la apertura de investigación disciplinaria en su contra.

---

<sup>1</sup> El expediente fue escogido para su revisión por la Sala de Selección Número 11, por medio de auto del 29 de noviembre de 2021, notificado el 14 de diciembre del mismo año.

<sup>2</sup> Primera página del escrito de tutela.

3. En desarrollo de la referida investigación, el 13 de abril del 2021 la Oficina de Control Interno de la Superintendencia Nacional de Salud de primera instancia resolvió declarar disciplinariamente responsable a la accionante e imponerle una sanción consistente en la suspensión del ejercicio de su cargo por el término de tres meses.

4. Inconforme con tal decisión, la señora Patiño interpuso el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia el 27 de abril del 2021.

5. Posteriormente, el 28 de abril de 2021, estando el recurso de apelación en trámite, la Oficina de Control Interno Disciplinario informó acerca de la suspensión de la que fue objeto la accionante, la falta que cometió, la calificación de la referida conducta y señaló, en el párrafo final, que se encontraba pendiente de ser resuelto el recurso de apelación<sup>3</sup>. Dicha información fue remitida desde el correo ComunicacionesInternas@supersalud.gov.co, con destino a los correos funcionariosns@supersalud.gov.co, ContratistasSNS@supersalud.gov.co, regionalesns@supersalud.gov.co y cacbogota@supersalud.gov.co.

6. En criterio de la accionante la Oficina de Control Interno no podía divulgar esta información al público en general, dado que se encontraba pendiente el recurso de apelación y, en consecuencia, no se encuentra debidamente ejecutoriada la sanción.

7. Con base en lo anterior, la accionante solicitó la tutela de su derecho fundamental al debido proceso en conexidad con los derechos a la defensa, a la intimidad personal y al buen hombre. En consecuencia, pidió que se ordene a la Oficina Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud, que retire el *Comunicado Interno* del 28 de abril de 2021, y que se ofrezcan las correspondientes disculpas públicas de manera verbal y por escrito. Finalmente, solicitó que se conmine a la entidad accionada a que “(...) *no se continúe efectuando esta clase de prácticas con otros investigados o disciplinados (...)*”<sup>4</sup>

## **B. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA**

8. La Superintendencia Nacional de Salud, a través de escrito del 10 de junio de 2021 allegado vía correo electrónico, al referirse a los hechos expuestos en la tutela afirma que la Oficina de Control Disciplinario Interno sí estaba facultada para socializar con el público en general sus actuaciones.

9. En este sentido, manifestó que, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, en el procedimiento ordinario las actuaciones disciplinarias son reservadas hasta cuando se formule pliego de cargos o la providencia que ordene el archivo definitivo, sin perjuicio de los sujetos procesales. Dado que, mediante Auto 360 del 13 de julio de 2020, se profirió pliego de cargos dentro del proceso

---

<sup>3</sup> Página número 3 del escrito de tutela. Posteriormente, mediante Resolución No. 20211000013354-6 del 30 de septiembre de 2021 expedido por el Superintendente Nacional de Salud, se confirmó el fallo sancionatorio proferido el auto 115 de 2021 por la jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud.

<sup>4</sup> Página número 7 del escrito de tutela.

disciplinario que se adelantó en contra de la accionante, a su juicio, no había lugar a la aludida reserva sobre las acciones adelantadas y, por tanto, eran susceptibles de ser comunicadas al público en general.

10. Por último, alegó que la tutela era improcedente ya que la accionante ni siquiera hizo uso de otras instancias, siendo que la tutela solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio.

### **C. DECISIONES QUE SE REVISAN**

#### **Del juez de tutela de primera instancia.**

11. El Juzgado 18 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, mediante fallo del 24 de febrero de 2021, decidió denegar la tutela, con base en que “(...) el (...) comunicado emitido por la Superintendencia Nacional de Salud, se encuentra en consonancia con la información consignada en el fallo de primera instancia proferido el 13 de abril de 2021, por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud en cuanto i) a la sanción impuesta a la accionante ii) al cargo que desempeñaba, iii) a la conducta y al periodo en el que se desarrolló, iv) la calificación que se le dio y v) que fue objeto de recurso de apelación, el cual no ha sido resuelto por el Superior. (...)”<sup>5</sup>.

12. En concepto del Juzgado, el comunicado interno en los términos en que fue divulgado a los funcionarios de la Entidad accionada, no puede ser considerado como violatorio de los derechos al buen nombre, a la intimidad personal y al debido proceso, de la señora Maritza Limena Patiño Murillo, pues fue expedido por el ente sancionatorio y se limitó a reproducir, de manera íntegra y veraz, lo decidido en el fallo disciplinario proferido el 13 de abril del 2021 y, “(...) en consecuencia, se efectuó bajo el amparo del derecho a la libertad de información, sin que se evidencie que le haya producido a la accionante un daño moral intangible que atente contra los referidos derechos fundamentales (...)”<sup>6</sup>.

#### **Impugnación**

13. Dentro del término legal, la accionante impugnó la decisión referida. Sustentó sus reparos en que las expresiones o informaciones descritas en el documento, “*distorsionaron el concepto público que se tiene de la suscrita por parte de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD*” y además que “*el proceso disciplinario no se encuentra debidamente ejecutoriado, es decir, la decisión no goza de la firmeza de los actos administrativos (...)*”<sup>7</sup>. Con base en ello, procedió a afirmar que “(...) la Jefe de la Oficina Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud, no puede, ni debe disponer

---

<sup>5</sup> Página número 17 del fallo de primera instancia.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Página número 9 del escrito de impugnación.

*de la información de un fallo sancionatorio, máxime cuando se encuentra pendiente por desatar el recurso de apelación en causa disciplinaria, pues los derechos y garantías constitucionales están siendo vulnerados de manera flagrante por la accionada (...)*<sup>8</sup>.

14. Posteriormente afirmó que la Superintendencia Nacional de Salud no podía mencionar qué funcionarios están siendo investigados ni cuáles son los reproches objeto de investigación. Si el objetivo es informar, podrá hacerlo dando solo cifras y conductas.

### **Del juez de tutela de segunda instancia**

15. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante fallo del 29 de julio de 2021, revocó la decisión de primera instancia. Justificó su decisión en que “(...) *luego de proferido el pliego de cargos la actuación no goza de reserva, pero ello no puede ser interpretado como el derecho a la administración de publicitar de forma masiva como lo hizo en este caso la existencia de una sanción que aún no está en firme, pretendiendo con ello supuestamente ejemplificar a la comunidad, sometiendo al escarnio a una empleada cuya responsabilidad aún está sometida a investigación, pues por ello precisamente las actuaciones tienen dos instancias y solamente cuando se han surtido o por decisión del interesado no se impugnan, puede hablarse de la existencia de una sanción (...)*”<sup>9</sup>.

16. Con base en lo anterior, resolvió revocar la decisión de primera instancia y, en su lugar, amparar los derechos fundamentales al debido proceso y al buen nombre de la accionante, ordenando al Superintendente Nacional de Salud que, en un término no superior a las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia, procediera por los mismos canales usados al publicitar el comunicado de 28 de abril de 2021, a rectificar su actuación informando de la existencia de esta acción constitucional, la decisión que se ha tomado de proteger los derechos conculcados a la actora y el error en que incurrió al comunicar como ejemplarizante una sanción que no ha cobrado firmeza.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **A. COMPETENCIA**

17. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer el fallo proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral 9°, de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **B. EXAMEN DE PROCEDENCIA DE LA TUTELA**

---

<sup>8</sup> Página número 10 del escrito de impugnación.

<sup>9</sup> Página número 7 del fallo de segunda instancia.

18. Antes de formular un problema jurídico sustancial, le corresponde a la Sala establecer si la solicitud de tutela satisface los requisitos generales de procedencia.

19. El caso cumple con el requisito de **legitimación** en la causa<sup>10</sup>. Con relación a la legitimación en la causa por *activa*, se encuentra que la solicitud de tutela fue presentada por Maritza Limena Patiño Murillo, quien consideró vulnerados sus derechos fundamentales con la expedición y difusión del comunicado del 28 de abril de 2021, por medio del cual la Oficina de Control Interno de la Superintendencia Nacional de Salud dio a conocer a los vinculados a esa entidad el fallo de primera instancia del 13 de abril de 2021 que la declaró disciplinariamente responsable.

20. En cuanto a la legitimación por *pasiva*, se advierte que la misma se encuentra acreditada en la medida que, de conformidad con lo previsto en los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991, la solicitud de tutela debe dirigirse en contra de la autoridad que presuntamente vulneró o amenazó el derecho fundamental. En el presente caso, la Sala encuentra que la protección de los derechos alegados como vulnerados se pretende contra la Superintendencia Nacional de Salud - Oficina de Control Interno, autoridad pública que sancionó y difundió la sanción que fue impuesta a la accionante.

21. El caso cumple el requisito de **inmediatez**. La valoración del cumplimiento del requisito de inmediatez depende de las circunstancias particulares de cada caso, pues este no tiene un término expreso de caducidad. En el presente caso, la accionante solicitó la tutela el 8 de junio de 2021<sup>11</sup>, es decir, cuarenta y un días después de la difusión de la sanción impuesta en su contra<sup>12</sup>, situación que motivó el ejercicio de la acción. Para la Sala, este es un término razonable.

22. Ahora bien, respecto del requisito de **subsidiariedad**. El artículo 86 de la Constitución dispone que la tutela “(...) *solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable* (...)”.

23. En relación con este requisito, se desprende del artículo 86 que la acción es improcedente cuando en el ordenamiento está previsto un medio judicial idóneo y eficaz para obtener la protección del derecho fundamental<sup>13</sup>. El segundo aspecto que surge de dicha disposición es que la solicitud de protección resulta procedente cuando, a pesar de existir tales medios judiciales, la tutela se utiliza

---

<sup>10</sup> Artículo 86 de la Constitución y artículos 1, 5, 10 y 13 del Decreto Ley 2591 de 1991.

<sup>11</sup> De conformidad con la consulta realizada en la página <https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion> al expediente número 11001-33-35-018-2021-00156-00.

<sup>12</sup> Por medio del comunicado interno con fecha del 28 de abril de 2021.

<sup>13</sup> La Corte ha establecido que “*el medio debe ser idóneo, lo que significa que debe ser materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Además, debe ser un medio eficaz, esto es, que debe estar diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho*” Cfr. Sentencia T-040 de 2016.

como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable<sup>14</sup>.

24. Es decir, ante la existencia de un medio judicial ordinario, el interesado debe demostrar cómo, atendiendo a las circunstancias en las que se encuentra, no es eficaz y, por tanto, necesaria la intervención del juez de tutela para evitar la configuración de un perjuicio irremediable<sup>15</sup>.

25. En el presente caso, la pretensión de la accionante es la protección de sus derechos fundamentales al buen nombre, a la intimidad, al debido proceso y a la defensa, presuntamente vulnerados por la Superintendencia Nacional de Salud con ocasión del comunicado interno del 28 de abril de 2021, mediante el cual se informó de la sanción que le fue impuesta dentro del proceso disciplinario adelantado en su contra. Como ha dicho la Corte, la acción de tutela es el medio judicial efectivo para resolver controversias de orden constitucional relacionadas con la vulneración del derecho fundamental al buen nombre<sup>16</sup>. Debe tenerse en cuenta que la accionante no busca establecer una responsabilidad civil o penal sino, específicamente, el restablecimiento de sus derechos al buen nombre, a la intimidad, al debido proceso y a la defensa. Adicionalmente, en la medida en que no pretende cuestionar el fallo por esta vía constitucional, encuentra la Sala de revisión que el requisito de subsidiariedad se encuentra satisfecho.

### C. PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE LA SENTENCIA

26. Como ya se dijo, lo que cuestiona la accionante es la difusión de la información relacionada con la sanción disciplinaria que le impuso la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de Salud y no la imposición de dicha sanción en desarrollo del proceso disciplinario adelantado.

27. El problema jurídico a resolver, entonces, consiste en determinar si la Superintendencia Nacional de Salud vulneró los derechos al debido proceso, la

---

<sup>14</sup> Ver Sentencia T-211 de 2009 “(...) La Corte ha señalado que corresponde a quien solicita el amparo mostrar por qué la tutela es una medida necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en contra del afectado. “Al respecto, la Corte ha establecido que un perjuicio tendrá carácter irremediable cuando quiera que, en el contexto de la situación concreta, pueda demostrarse que: (i) El perjuicio es cierto e inminente. Es decir, que ‘su existencia actual o potencial se infiera objetivamente a partir de una evaluación razonable de hechos reales, y no de meras conjeturas o deducciones especulativas’, de suerte que, de no frenarse la causa, el daño se generará prontamente. (ii) El perjuicio es grave, en la medida en que lesione, o amenace con lesionar con gran intensidad un bien que objetivamente pueda ser considerado de alta significación para el afectado. (iii) Se requiere de la adopción de medidas urgentes e impostergables, que respondan de manera precisa y proporcional a la inminencia del daño ya que, de no tomarse, la generación del daño es inevitable (...)”.

<sup>15</sup> Ver Sentencia T-225 de 1993.

<sup>16</sup> En la Sentencia T-121 de 2018 la Sala Primera de Revisión de esta corporación señaló: “La acción de tutela, por el contrario, proporciona una protección “más amplia y comprensiva” de los derechos a la intimidad, al buen nombre y a la honra, dado que procede en contra de cualquier acción u omisión que los amenace o vulnere, en especial cuando es necesaria para “evitar la consumación de un perjuicio irremediable”, como consecuencia de la necesidad de adoptar un remedio judicial célere y eficaz para el restablecimiento de los derechos. Así, la procedencia de esta acción se justifica en el propósito de evitar “que los efectos de una eventual difamación sigan expandiéndose y prologándose en el tiempo como acontecimientos reales y fidedignos. En consecuencia, la Corte Constitucional ha señalado que en materia de vulneración de derechos fundamentales al buen nombre y a la honra, la acción penal no excluye, en principio, el ejercicio autónomo [sic] la tutela”. En este tipo de asuntos, el objeto y las finalidades de esta acción se limitan a constatar si, en el caso concreto, se amenazan o vulneran los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre, y, de acreditarse, adoptar los remedios judiciales necesarios para que cese tal situación, como, por ejemplo, la rectificación de la información inexacta y errónea en los términos del artículo 42.7 del Decreto 2591 de 1991”.

defensa, la intimidad personal y el buen nombre, invocados por la accionante, al divulgar, el 28 de abril de 2021, un comunicado interno a través del cual se dio a conocer al interior de la institución que la Oficina de Control Disciplinario Interno de dicha entidad impuso una sanción a la accionante y que dicha decisión había sido recurrida por ella.

28. Para resolverlo la Sala abordará (i) la delimitación del tema como asunto previo, (ii) señalará el alcance de los derechos a la intimidad personal y al buen nombre, (iii) reiterará la jurisprudencia respecto de la clasificación de la información, la expectativa de privacidad sobre la misma y el alcance del derecho a la información, (iv) recordará la jurisprudencia respecto del debido proceso en actuaciones administrativas para, finalmente, (v) resolver el caso concreto.

#### **D. DERECHO A LA INTIMIDAD PERSONAL Y AL BUEN NOMBRE**

29. El artículo 15 de la Constitución dispone que todas las personas tienen derecho a su **intimidad personal** y el Estado tiene la obligación de respetarlos y hacerlos respetar. A partir de allí, la jurisprudencia constitucional ha identificado distintos ámbitos de protección, señalando que comprende la protección de la privacidad de su vida personal y familiar, y que ello implica una abstención por parte del Estado o de terceros de intervenir injustificada o arbitrariamente en ella<sup>17</sup>. En relación con el derecho a la intimidad, la Corte ha señalado que este *“consiste en la facultad de exigirle a los demás el respeto pleno por un ámbito exclusivo que incumbe solamente al individuo, que es resguardo de sus posesiones privadas, de sus propios gustos y de aquellas conductas o actitudes personalísimas que no está dispuesto a exhibir, y en el que no caben legítimamente las intromisiones”*<sup>18</sup>.

30. En la Sentencia C-276 de 2019, reiterando lo dicho en anterior oportunidad<sup>19</sup> la Corte dejó en claro que *“el derecho a la intimidad está orientado a garantizar a las personas una esfera de privacidad en su vida personal y familiar, al margen de las intervenciones arbitrarias del Estado o de terceros. En consecuencia, comprende la protección respecto de la divulgación no autorizada de los asuntos que conciernen al ámbito de privacidad. Por esa razón, este derecho se puede ver afectado por las opiniones manifiestamente tendenciosas respecto de la conducta privada del individuo o de la persona en sí misma. En tales casos, no es necesario que la información sea falsa o errónea, pues lo que se cuestiona es la exteriorización de asuntos privados a escenarios públicos, en los cuales pueden ser objeto de la opinión de terceros”*.

---

<sup>17</sup> Ver Sentencia T-155 de 2019.

<sup>18</sup> Ver Sentencia C-276 de 2019.

<sup>19</sup> En particular en las Sentencias C-489 de 2002 y C-482 de 2009.

31. En dicha sentencia, la Corte recordó la existencia de tres ámbitos de protección, cada uno con un nivel de escrutinio más fuerte que el otro.

32. El primero, se encuentra en la esfera más íntima, que corresponde a los pensamientos o sentimientos más personales que un individuo solo ha expresado a través de medios muy confidenciales, como cartas o diarios estrictamente privados, ámbito dentro del cual la garantía de la intimidad es casi absoluta, de suerte que únicamente situaciones o intereses excepcionalmente importantes justifican una intromisión. Por otra parte, está la esfera privada en sentido amplio, que corresponde a la vida en ámbitos usualmente considerados reservados, como el domicilio o el ambiente familiar, en los que también opera una intensa protección constitucional, aunque con mayor posibilidad de injerencia ajena legítima. Por último, se encuentra la esfera social, que corresponde a las características propias de una persona en sus relaciones de trabajo o más públicas, en donde la protección constitucional a la intimidad es mucho menor, aun cuando no desaparece, pues de esta mayor exposición a los demás no se infiere que los medios de comunicación estén autorizados para indagar, informar y opinar sobre todo lo que una persona hace por fuera de su domicilio, sin violar su intimidad<sup>20</sup>.

33. En lo que tiene que ver con el derecho al **buen nombre**, también consagrado en el artículo 15 de la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha señalado que está “(...) asociado a la idea de reputación, buena fama u opinión que de una persona tienen los miembros de la sociedad, por lo que ha sido vinculado a las actividades desplegadas de forma pública (...)”<sup>21</sup>. Este resulta vulnerado, por ejemplo, cuando particulares o autoridades públicas difunden información falsa o inexacta, o respecto de la cual existe derecho a mantener en reserva, con la intención de causar una afrenta contra el prestigio público de una persona. En ese sentido, constituye “(...) uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social, y un factor intrínseco de la dignidad humana que a cada persona debe ser reconocida tanto por el Estado, como por la sociedad (...)”<sup>22</sup>.

### ***Derecho a la intimidad personal y al buen nombre de los servidores públicos***

34. De manera complementaria a las consideraciones expuestas previamente, en concepto de esta Sala de Revisión resulta determinante destacar que los servidores públicos, dada la naturaleza pública de sus funciones y el interés general en su actuar, se encuentran sometidos al control ciudadano y, por lo mismo, deben rendir cuentas de sus actos en cuanto responsables de decisiones que afectan a la sociedad en general. Se destaca en todo caso, que el control ciudadano sobre los servidores públicos constituye ejercicio del derecho fundamental a participar en el control del poder, en los términos del artículo 40 de la Constitución, en consonancia con el artículo 209 de la Constitución que

---

<sup>20</sup> Ver Sentencia C-276 de 2019.

<sup>21</sup> Ver Sentencia T-155 de 2019. De igual manera en la Sentencia C-276 de 2019.

<sup>22</sup> Ver Sentencia T-022 de 2017.

establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que debe desarrollarse con fundamento, entre otros, de los principios de publicidad y moralidad.

35. Como concluyó esta corporación en la Sentencia SU-371 de 2021, al analizar un caso relacionado con el derecho a la intimidad de un servidor público, las *“afirmaciones, actividades y comportamientos de los servidores públicos, en cuanto ellas no hagan parte de su intimidad y sí tengan una estrecha relación con las funciones que juraron cumplir al momento de tomar posesión en el respectivo cargo (...)”* no gozan del mismo ámbito de protección que la Constitución otorga a la intimidad personal.

### **E. TIPOS DE INFORMACIÓN, LA EXPECTATIVA DE PRIVACIDAD SOBRE LA MISMA Y EL ALCANCE DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN**

#### ***Tipos de información y posibilidades legítimas de difusión***

36. Recientemente la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del artículo 298 (parcial) de la Ley 906 de 2004. Por medio de la Sentencia C-276 de 2019<sup>23</sup> la Sala Plena de esta corporación concluyó que la norma demandada, en cuanto faculta a la policía judicial para hacer públicas las órdenes de captura contra indiciados en procesos penales en curso, era constitucional y, por tanto, la declaró exequible.

37. Si bien la precitada medida forma parte de la órbita del derecho penal, algunas de las consideraciones de la Corte resultan aplicables a todos los conflictos suscitados por la difusión pública de información personal. En dicha oportunidad la Corte señaló su alcance, dependiendo del tipo de información y el carácter excepcional de reserva que tiene la información pública. Estas reflexiones resultan pertinentes en el presente caso:

*“(...) La información producida o administrada por las autoridades públicas o, en general, por quienes hacen parte de la categoría de sujetos obligados según la legislación estatutaria, se presume pública y de libre circulación. Por ende, no es constitucionalmente admisible que se impongan condiciones o requisitos para el acceso a la información, pues las normas aplicables deben ser interpretadas a la luz del principio de máxima divulgación.*

*“La reserva de información pública es excepcional y debe ser compatible con los valores propios de toda sociedad democrática. Por lo tanto, está sometida a la decisión del Legislador, es limitada, temporal y debe responder a criterios estrictos de razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo, la reserva sólo puede predicarse de la información respecto de la cual la Constitución no haya previsto un carácter público.*

---

<sup>23</sup> El caso de la referencia trata de reglas *“útiles para resolver el problema jurídico objeto de análisis”*, el cual fue *“¿La habilitación a la Policía Judicial para publicar las órdenes de captura a través de los medios de comunicación con autorización judicial vulnera los derechos de los investigados o condenados a la intimidad, a la honra, al buen nombre y a la presunción de inocencia?”*.

*“Tratándose de información pública personal, las posibilidades de divulgación se comprenden a partir de la cercanía del dato respectivo con el núcleo esencial del derecho a la intimidad, la vida, la salud, la seguridad o la dignidad del sujeto concernido. De esta manera, la legislación estatutaria sobre acceso a la información pública distingue entre aquellos datos que son públicos y públicos clasificados, estos debido a que pertenecen exclusivamente al ámbito propio, privado o semiprivado de la persona. Respecto de los datos públicos clasificados puede operar la limitación de acceso, siempre y cuando cumpla con las condiciones de excepcionalidad y precisión, propias de toda forma de reserva de información pública. En ese sentido, el carácter personal de la información no implica, por sí mismo, que ésta tenga algún grado de protección que restrinja el acceso público. Inclusive, existen datos personales que son de libre acceso, porque no están vinculados con los derechos fundamentales antes reseñados y tienen naturaleza pública debido a que están en posesión de autoridades del Estado u otros sujetos obligados. Asimismo, en estas circunstancias no resulta exigible la autorización del titular del dato, puesto que hace parte de las excepciones estatutarias a ésta.*

*“Las mencionadas condiciones de excepcionalidad y precisión pueden ser diluidas a partir de la tipología de datos personales que ofrece la jurisprudencia constitucional. En particular, en el caso de los datos públicos, su distribución es libre y se inserta en el ámbito propio del principio de máxima divulgación. En contraste, los datos sensibles son por su misma naturaleza reservados, caso en el cual se predica la reserva prima facie de los mismos. La información semiprivada, en cambio, exige un estándar de argumentación más exigente para que opere su reserva, puesto que deberá demostrarse que la limitación en el acceso es una medida necesaria para la protección de los derechos fundamentales mencionados anteriormente. (...)”.*

### ***Alcance de la libertad de expresión e información en clave del principio de máxima divulgación de la información pública***

38. El artículo 74 de la Constitución garantiza el derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. Asimismo, el artículo 20 Superior dispone la libertad de toda persona de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, y de informar y recibir información veraz e imparcial.

39. De acuerdo con lo anterior, la reserva de la información pública es válida cuando<sup>24</sup>:

- (i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución;
- (ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no sirva de justificación a actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos;
- (iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza;
- (iv) la ley establece un límite temporal a la reserva;
- (v) existen sistemas adecuados de custodia de la información;

---

<sup>24</sup> Cfr. Sentencias C-276 de 2019 y C-274 de 2013.

- (vi) concurren controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas;
- (vii) opera respecto del contenido de un documento público, pero no respecto de su existencia;
- (viii) obliga a los servidores públicos comprometidos, pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información la publiquen;
- (ix) se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y
- (x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva determinada información.

40. A su vez, la divulgación de datos personales para que se considere ajustada a la Constitución debe atender a los principios de la protección de datos, entre los cuales se destacan los principios de necesidad y circulación restringida “(...) [en] relación con el primero, la información personal objeto de divulgación debe ser aquella estrictamente necesaria para el cumplimiento de los fines que justifica el acopio y procesamiento de los datos respectivos. Por ende, resulta incompatible con el derecho al habeas data que se registre o divulgue información personal que no guarde relación estrecha con la finalidad constitucional del acopio (...)”.

## **F. DEBIDO PROCESO EN ACTUACIONES DISCIPLINARIAS**

41. En la Sentencia C-341 de 2014 la Corte Constitucional se refirió al debido proceso como un derecho predicable no solo de las actuaciones judiciales sino también de las administrativas. De este modo, ha precisado que *“la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, cobijando todas sus manifestaciones, «en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses»<sup>25</sup>”<sup>26</sup>.*

42. La jurisprudencia constitucional, por su parte, *“ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”<sup>27</sup>.*

---

<sup>25</sup> Sentencia T-442 de 1992.

<sup>26</sup> Cfr. Sentencia C-341 de 2014.

<sup>27</sup> Siguiendo la Sentencia C-341 de 2014. “Hacen parte de las garantías del debido proceso:

(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

43. En lo que tiene que ver con estas garantías, la Corte ha señalado que ellas son más rigurosas en el campo penal, *“en la cual la actuación puede llegar a comprometer la libertad personal, en tanto que en materia administrativa, su aplicación es más flexible, dada la naturaleza del proceso que no necesariamente compromete derechos fundamentales”*<sup>28</sup>.

44. “En este sentido, el cumplimiento de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución, tiene diversos matices según el derecho de que se trate *“«dado que no todo derecho es de orden penal, sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas»*<sup>29</sup>”<sup>30</sup>.

45. El concepto de **debido proceso** se refiere al derecho que tienen las personas involucradas en una determinada actuación encaminada a la toma de una decisión que adjudica derechos o impone obligaciones, para que durante el curso de la misma se cumplan de manera rigurosa los pasos y etapas previamente señalados en la normatividad que regula ese específico asunto.

46. Como lo ha señalado la jurisprudencia de esta corporación *“(…) El objeto de esta garantía es entonces que quienes participan de ese trámite o procedimiento (de allí el nombre de debido proceso), no resulten sorprendidos por el abuso de poder de la autoridad que lo dirige o de aquellos sujetos que defienden intereses contrapuestos a los suyos, lo que además sería contrario a la igualdad y pondría en serio riesgo los derechos sustanciales cuya garantía o efectividad se persigue a través del diligenciamiento (…)”*<sup>31</sup>.

47. Así, el principal objetivo del *debido proceso* es garantizar una decisión justa, que se emite al término del procedimiento previamente establecido normativamente, cuyo contenido depende de lo que resulte probado dentro de

---

(ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;

(iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;

(v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

(vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”.

<sup>28</sup> Sentencia C-957 de 2011, C-248 de 2013, entre otras.

<sup>29</sup> Cita original de la Sentencia C-341 de 2014: Sentencia C-248 de 2013.

<sup>30</sup> Cfr. Sentencia C-341 de 2014.

<sup>31</sup> Ver Sentencia T-345 de 2014.

aquél, una vez que todos los distintos sujetos han tenido la oportunidad de intervenir en defensa de sus derechos e intereses.

## **G. CASO EN CONCRETO**

48. En el caso bajo examen la accionante pretende la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso en conexidad con el derecho de defensa, a la intimidad personal y al buen nombre, presuntamente quebrantados por la Superintendencia Nacional de Salud al emitir el comunicado interno del 28 de abril de 2021, por medio del cual se puso en conocimiento de los servidores de la entidad, la sanción que le fue impuesta por la Oficina de Control Disciplinario; igualmente que contra dicha decisión, procedía el recurso de apelación, el cual fue interpuesto dentro de la oportunidad legal y estaba pendiente de ser resuelto por el Superintendente Nacional de Salud.

49. Por su parte, la autoridad accionada en su escrito de contestación, manifestó que se expidió por parte de la Oficina Asesora de Comunicaciones e Imagen Institucional un comunicado enviado a la comunidad que conforma la Entidad, dando a conocer que a través del fallo de primera instancia, proferido el 13 de abril de 2021, se encontró disciplinariamente responsable a la señora Maritza Limena Patiño Murillo; sin embargo, no se ha resuelto el recurso de apelación interpuesto contra dicha decisión.

50. Ahora bien, de las pruebas obrantes en el expediente se encuentra acreditado que la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud, profirió decisión el 13 de abril de 2021, la cual fue notificada a la señora Maritza Limena Patiño Murillo el 23 del mismo mes y año, en la cual se resolvió sancionarla disciplinariamente.

51. La accionante, al encontrarse en desacuerdo con dicha decisión, interpuso recurso de apelación el 27 de abril de 2021 ante la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud<sup>32</sup>.

52. De igual manera, obra en el expediente el comunicado interno expedido el 28 de abril de 2021, por medio del cual se decidió informar a la comunidad de la Superintendencia Nacional de Salud sobre el contenido del fallo de primera instancia del 13 de abril de 2021.

53. Respecto de la presunta vulneración del derecho al debido proceso en conexidad con el derecho de defensa, concluye la Sala que la accionante no cuestiona el actuar de la Superintendencia en el trámite del proceso, y como quedó claro en la delimitación del asunto, no habría lugar a ahondar en los derechos al debido proceso y al de defensa como derechos aplicables en el marco del trámite procesal. En todo caso, resulta necesario destacar que la accionante no expuso, ni en el expediente está acreditado, que en el proceso

---

<sup>32</sup> Como atrás se señaló, mediante Resolución No. 20211000013354-6 del 30 de septiembre de 2021 expedido por el Superintendente Nacional de Salud, se confirmó el fallo sancionatorio proferido el auto 115 de 2021 por la Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud.

disciplinario seguido en su contra se haya pretermitido alguna etapa o se le haya impedido participar de algún modo. En este punto, la divulgación de la sanción impuesta en primera instancia efectuada por la Oficina Asesora de Comunicaciones e Imagen Institucional no incide *per se* en el curso del proceso disciplinario al limitarse a difundir la decisión de la Oficina de Control Interno y a dejar en claro que dicha decisión no estaba en firme. La difusión de la información no impidió a la accionante presentar y sustentar su apelación, y tampoco, por sí misma, compromete la imparcialidad del Superintendente de Salud como autoridad competente para resolver dicho recurso. Con base en lo anterior concluye la Sala que no hay lugar al amparo al derecho al debido proceso solicitado por la accionante.

54. Ahora bien, respecto de los derechos a la intimidad y el buen nombre la Sala concluye que la divulgación por parte de la Superintendencia de Salud de la sanción impuesta a la accionante, no obstante no estar ejecutoriada por encontrarse en trámite el recurso de apelación interpuesto contra dicha sanción, no desconoce los derechos a la intimidad y al buen nombre de la accionante, como pasa a explicarse.

55. En primer lugar, por la etapa en la que se encontraba el proceso al momento de la divulgación, esto es, luego de tomar decisión en primera instancia previo agotamiento del recaudo probatorio y de la intervención de las partes<sup>33</sup>. Se trató de una información cierta, divulgada luego del cierre de una etapa procesal, en la que se hizo referencia a la sanción impuesta con la advertencia de que se encontraba sujeta a la decisión del superior jerárquico por encontrarse en trámite la apelación.

56. En segundo lugar, porque la jurisprudencia constitucional ha señalado que “*ante la duda o el vacío legal sobre el carácter público o reservado de la información, opera la presunción de publicidad*”, en desarrollo del principio de máxima divulgación<sup>34,35</sup>. Este principio supone una serie de obligaciones correlativas a cargo del Estado referidas a que: (i) el derecho de acceso a la información solamente puede ser restringido a partir de un régimen limitado de excepciones; (ii) toda decisión negativa, esto es, que niegue el acceso a la información pública, debe ser motivada, bajo el supuesto de que el Estado tiene

---

<sup>33</sup> Proceso que como fue referenciado se surtió con plenas garantías procesales en favor de la accionante.

<sup>34</sup> Ver Sentencia C-276 de 2019. En dicha sentencia, la Corte sintetizó su jurisprudencia en la materia para dejar en claro que la reserva de información “*es válida desde la perspectiva constitucional cuando: (i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; (ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no sirva de justificación a actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; (iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; (iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; (v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; (vi) concurren controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; (vii) opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; (viii) obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información la publiquen; (ix) se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva determinada información*”.

<sup>35</sup> En relación con el principio de máxima divulgación, la Corte dejó en claro que: “*El carácter amplio del acceso a la información pública es caracterizado por la jurisprudencia constitucional [Sentencia C-274 de 2013], en sintonía con la doctrina del sistema interamericano de derechos humanos [Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2009) “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”] por el principio de máxima divulgación, vinculado con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prescribe que toda información pública debe ser accesible como regla general, de modo que el régimen de limitaciones imponibles tenga carácter limitado.*”

la carga de la prueba respecto de las razones que justifican la reserva de información; y (iii) ante la duda o el vacío legal sobre el carácter público o reservado de la información, opera la presunción de publicidad.

57. En tercer lugar, se destaca que la existencia del proceso disciplinario no tiene reserva de conformidad con el artículo 95 de la Ley 734 de 2002<sup>36</sup>. Así mismo, dado que las autoridades administrativas, de conformidad con los principios de la función administrativa, deben actuar con fundamento en los principios de moralidad y publicidad, les corresponde dar cuenta del cumplimiento de sus funciones, salvo que ellas sean reservadas conforme a la ley.

58. En cuarto lugar, la finalidad perseguida con el comunicado interno, como lo refirió la entidad accionada, tiene que ver con la función preventiva de ese tipo de actuaciones, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 734 de 2002. En ese sentido, en la medida en que los demás servidores de la entidad observen que las irregularidades en el ejercicio del cargo pueden dar lugar a investigaciones y sanciones de tipo disciplinario.

59. En quinto lugar, se resalta la veracidad de la información<sup>37</sup>. Como atrás se resaltó, el comunicado difundido por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud por medio de la oficina de Comunicaciones de la misma entidad, corresponde a la información contenida en la parte resolutive del fallo de instancia proferido el 13 de abril de 2021. En particular, frente a la sanción impuesta a la accionante, el cargo que desempeñaba, la conducta y el periodo en el que ella se desarrolló, la calificación dada a la misma y que fue objeto de recurso de apelación.

60. En sexto lugar, la correspondencia con el deber de divulgación proactiva de la información, según el cual, *“el derecho de acceso a la información no se limita exclusivamente a la obligación de los sujetos obligados de responder a peticiones, sino también incluye el deber de dichos sujetos de ‘promover y generar una cultura de la transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y*

---

<sup>36</sup> En ese sentido, resulta pertinente destacar que, como lo señaló la Superintendencia Nacional de Salud en su contestación, el proceso disciplinario adelantado en contra de la accionante por parte de la Oficina de Control Disciplinario Interno de dicha entidad, tenía la connotación de reservado, hasta tanto se profiriera pliego de cargos, en virtud de lo contemplado en el artículo 95 de la Ley 734 de 2002, hecho que ocurrió mediante auto 360 del 13 de julio de 2020, razón por la cual, al momento de proferirse la comunicación interna, la garantía de reserva cede ante la publicidad propia de la que gozan los actos de la administración. Adicionalmente, no se observa en el comunicado una divulgación detallada de la conducta de la accionante que suponga una difusión desproporcionada o irrazonable encaminada a dañar o perjudicar el buen nombre y sí una comunicación objetiva, ajustada a la verdad procesal del momento.

<sup>37</sup> El comunicado difundido por la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Superintendencia Nacional de Salud por medio de la oficina de Comunicaciones de la misma entidad se encuentra en perfecta consonancia con la información contenida en el fallo de instancia proferido el 13 de abril de 2021. Lo anterior se concluye con base en la identidad entre el comunicado interno y el fallo de instancia respecto de i) la sanción impuesta a la accionante ii) el cargo que desempeñaba, iii) la conducta y al periodo en el que se desarrolló, iv) la calificación que se le dio y v) que fue objeto de recurso de apelación, el cual no ha sido resuelto por el Superior.

*comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y los recursos físicos y financieros”<sup>38</sup>.*

61. Por último, se resalta la condición de servidora pública de la accionante y, por lo mismo, de su sujeción al control que corresponde a los ciudadanos como derecho político fundamental de participación, en consonancia con los principios de moralidad e imparcialidad que deben regir el ejercicio de la función administrativa.

62. En los anteriores términos se concluye que no se configuró la vulneración de los derechos al buen nombre y a la intimidad de la accionante. El primero, en la medida en que la información incluida en el comunicado corresponde al fallo disciplinario de primera instancia, y el segundo por cuanto la sanción difundida fue producto del ejercicio de la función de control disciplinario. En este sentido, la difusión de la actuación de la Oficina de Control Interno Disciplinario trasciende el ámbito íntimo de la accionante y pasa a ser de interés público, no solo porque se trata de una servidora pública, sino porque la divulgación de la información resulta ajustada al principio de publicidad de la función administrativa y al deber de información del que son titulares las entidades públicas.

### **III. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. REVOCAR** la Sentencia del 29 de julio de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por la cual se revocó la decisión proferida por el Juzgado 18 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, el 24 de febrero de 2021, en el marco del proceso de referencia.

**SEGUNDO. NEGAR** la tutela presentada por la señora Maritza Limena Patillo Muriño por la ausencia de vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso en conexidad con el derecho de defensa y los derechos a la intimidad personal y al buen nombre, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. DISPONER** que, por Secretaría General, se libre la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

---

<sup>38</sup> Ver Sentencia C-276 de 2019.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada  
*Con salvamento de voto*

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General