

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta - Sala Segunda Oral

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, agosto veintidós (22) de dos mil diecisiete (2017)

**RADICACIÓN:** 50001-23-33-000-2017-00411-00  
**SOLICITANTE:** JORGE ELIECER LOZANO GAITAN  
**CONTRA:** INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI  
**NATURALEZA:** RECURSO DE INSISTENCIA

### OBJETO DE LA DECISIÓN

Se pronuncia la Sala frente al recurso de insistencia formulado por el señor **JORGE ELIECER LOZANO GAITAN** contra el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI**.

### ANTECEDENTES

El señor **JORGE ELIECER LOZANO GAITAN**, a través de apoderada, elevó el 27 de abril de 2017, petición<sup>1</sup> ante el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI**, solicitando copia íntegra de la totalidad de documentos que conforman los expedientes correspondientes a los predios identificados con las cédulas catastrales 00-05-0007-0083-0000, 00-05-0007-0084-000, 00-05-0007-0090-000, 00-05-0007-0105-000 y 00-05-0007-0110-000, los cuales requiere para realizar el estudio de títulos, análisis de la situación jurídica del inmueble de su propiedad y la incidencia de los inmuebles vecinos.

La entidad accionada, a través del oficio No. 6502017EE2460-O1 del 22 de mayo de 2017, le informó a la apoderada del señor Lozano Gaitán,

---

<sup>1</sup> Folio 11 de las diligencias

que no podía hacer efectiva la petición porque los predios identificados corresponden a otra persona diferente al solicitante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 157 de la Resolución No. 070 del 4 de febrero de 2011, que establece que en virtud de la ley de Habeas Data, para la entrega de información a terceras personas debe existir autorización del titular de manera previa, expresa y libre de vicios.

Inconforme con la respuesta, la parte recurrente, interpuso el 28 de junio de 2017 ante el IGAC, recurso de insistencia, en el cual indicó que la entidad es un establecimiento público del orden nacional, de modo que la información que reposa en sus archivos es pública, por lo que cualquier persona puede acceder a ella, excepto en los casos en que la Constitución y la ley configúren reserva sobre alguna información.

Igualmente indicó que el IGAC no cumplió lo dispuesto en el artículo 25 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, esto es, indicar cuales son las normas legales que impiden la entrega de las copias solicitadas de los expedientes catastrales, pues, solo se basó en un acto administrativo expedido por la misma entidad, esto es, la Resolución No. 070 de 2011.

La entidad accionada el 28 de julio de 2017, mediante oficio No. 65092017EE4350-O1, remitió a esta Corporación el recurso de insistencia.

#### **CONSIDERACIONES:**

En virtud de lo preceptuado en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, este Tribunal es competente para decidir sobre el recurso de insistencia presentado, a través de apoderada, por el señor **JORGE ELIECER LOZANO GAITAN** en contra del **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI**.

Ahora bien, el derecho fundamental de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, que preceptúa que: *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá*

reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

Legislativamente el derecho de petición se encuentra regulado en la Ley 1755 de 2015, que en su artículo 13 consagra:

*“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.”*

*“Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario; la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.”*

Sin embargo, su ejercicio no es ilimitado toda vez que se encuentra sujeto a unas reglas o normas que lo regulan en eventos determinados, al respecto la Corte Constitucional ha expresado: *“Los derechos fundamentales y dentro de ellos el derecho de petición, cuentan con límites internos y externos. Son límites internos aquellos que señalan las fronteras del derecho como tal y que conforman su propia definición; son límites externos los establecidos expresa o implícitamente por el propio texto constitucional, para defender otros bienes o derechos protegidos, expresamente por la Carta”*

Igualmente, la misma Carta Política trae los límites al ejercicio del derecho de petición, en sus cánones 23 y 74, que tienen que ver con la “reserva” de que gozan ciertos temas y documentos, es decir, que esta prerrogativa de acudir a las autoridades públicas a fin de obtener información o documentos, puede hacerse sobre cualquier tema, salvo aquellos que gocen de reserva.

Las “reservas”, son como se dijo el límite del ejercicio del derecho de petición y encuentra justificación en la medida en que divulgar cierta información o documentos, puede vulnerar intereses fundamentales- intimidad-, o poner en peligro la estabilidad o seguridad nacional, e incluso una determinada institución.

Dispone el artículo 74 *ibidem*, que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley (...)”, es decir, que es el legislador el que determinará los eventos en los cuales los documentos gozarán de reserva.

Respecto del tema de informaciones y documentos reservados, previó el legislador en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, lo siguiente:

*“Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:*

- 1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.*
- 2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.*
- 3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.*
- 4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.*
- 5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.*
- 6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.*
- 7. Los amparados por el secreto profesional.*
- 8. Los datos genéticos humanos.*

*Parágrafo. Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa para acceder a esa información.”*

Por su parte, la Corte Constitucional, estableció y diferenció las reglas que deben aplicarse al derecho de acceso a la información pública, de la siguiente manera:

*"1) El acceso a la información pública es la regla y la reserva la excepción.*

*2) Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada y por escrito.*

*3) El derecho fundamental de acceso a la información pública no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones, pero dichas limitaciones están sometidas a estrictos requisitos.*

*4) El sujeto obligado o responsable, al establecer los procedimientos internos para asegurar el derecho de acceso a la información; no debe establecer requisitos o etapas previas que dilaten de manera irrazonable o desproporcionada el ejercicio de dicho derecho.*

*5) El titular del derecho fundamental de acceso a la información pública es toda persona y no es necesario acreditar un interés directo o una afectación personal.*

*6) La exigencia de que se expresen por escrito las razones de la reserva, asegura que la decisión del sujeto obligado no es arbitraria.*

*9) Debe siempre acreditarse que la reserva obedece a un fin constitucionalmente legítimo, importante y hasta imperioso, y que la restricción es razonable y proporcionada."<sup>2</sup>*

En este orden de ideas, establece la misma normativa, que las peticiones relativas al requerimiento de información y entrega de documentos, pueden ser rechazadas por motivo de reserva legal, en los términos del artículo 25 de la citada ley; decisión que debe ser motivada y notificada al interesado.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-951 del 4 de diciembre de 2014, al analizar el citado artículo en el proyecto de ley, precisó que: "(...) el legislador impone al funcionario que rechaza la petición de información la carga de la prueba para negar el acceso a la información, a través de la cual asegura el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues impide que tal decisión sea meramente discrecional y arbitraria, condición que acata el diseño legal objeto de escrutinio constitucional, pues exige que la restricción deba ser motivada y fundamentada en los preceptos legales que previamente han consagrado la reserva a la información pública."

---

<sup>2</sup> Sentencia C-274 de 2013 M.P. María Victoria Calle

No obstante, si el administrado considera necesario, podrá hacer uso del recurso de insistencia que consagra la misma Ley 1755 de 2015, en el artículo 26, de la cual se determina que la insistencia debe ser formulada ante la autoridad que previamente rechazó la solicitud, sin formalidades específicas, pues, la ley no las indicó, simplemente manifestando la insistencia en la petición inicialmente incoada. Ante la interposición de este recurso, el funcionario correspondiente debe remitir la documentación al competente, Juez o Tribunal, para que resuelva en sede judicial el recurso interpuesto.

La Corte Constitucional en sentencia T-466 de 2010, señaló la finalidad del recurso de insistencia en el Estado Social de Derecho, en los siguientes términos:

*“La jurisprudencia constitucional ha distinguido dos hipótesis de desconocimiento del derecho fundamental de acceso a los documentos públicos que cuentan con dos mecanismos de defensa judicial diferentes. En efecto, la primera consiste en que la administración emita una respuesta negativa a la solicitud, aduciendo su carácter reservado e invocando las disposiciones constitucionales o legales pertinentes. En este evento, la Corte no ha dudado en afirmar que el recurso de insistencia es el mecanismo judicial de defensa procedente, en tanto aquel constituye un instrumento específico, breve y eficaz para determinar la validez de la restricción a los derechos fundamentales en cuestión. La segunda hipótesis consiste en la vulneración por falta de respuesta material o respuesta diversa al carácter reservado de la información. En este supuesto, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para obtener la protección de tal derecho fundamental”.*

Así las cosas, el recurso de insistencia es procedente cuando la administración niega al peticionario la entrega de información alegando que la misma tiene carácter reservado.

Descendiendo al caso concreto, corresponde a esta Sala dilucidar si la información solicitada por el señor **JORGE ELIECER LOZANO GAITAN** relacionada con la entrega de copia de la totalidad de los documentos que conforman los expedientes correspondientes a los predios identificados con las cédulas catastrales 00-05-0007-0083-0000, 00-05-0007-0084-000, 00-05-0007-0090-000, 00-05-0007-0105-000 y 00-05-0007-0110-000, los cuales requiere para realizar el estudio de títulos, análisis de la situación jurídica del inmueble

de su propiedad y la incidencia de los inmuebles vecinos, es de carácter reservada.

El INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI, negó la solicitud, por cuanto los predios corresponden a persona diferente al solicitante, en consecuencia, dando aplicación al artículo 157 de la Resolución No. 070 de 2011, no es posible expedir copia de los mismos sin una autorización previa, expresa y libre de vicios del titular del predio, sin que se vulnere el derecho al Habeas Data del referido titular.

Como se precisó en parte precedente, si la entidad niega la entrega de la información solicitada a través del derecho de petición, debe señalar de manera motivada, las disposiciones legales que han establecido como reservados los documentos o información que le solicita el peticionario, lo cual permite al usuario determinar que su decisión no es discrecional ni arbitraria.

La Sala aclara, que si bien es cierto, en el oficio que el IGAC le niega la información al peticionario, no se indica expresamente que sea por el carácter reservado de la misma, se entiende que la negativa obedece a dicha condición, pues, se dio el trámite dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, que señala el procedimiento a seguir frente a la insistencia del solicitante en caso de reserva, aunado a que indica que la niega para proteger el derecho al habeas data de los titulares de los predios de los cuales se solicita la información.

Ahora bien, para este Tribunal los argumentos que la entidad accionada esgrimió al solicitante para negar la entrega de la información o documentos no son de recibo, pues, no se le indicaron expresamente las normas legales que amparan la decisión, ya que si bien, en el oficio No. 6502017EE2460-O1 del 22 de mayo de 2017, se le informó que obedecía a lo consagrado en el artículo 157 de la Resolución 070 de 2011 *"Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral"*, la resolución mencionada es un acto administrativo expedido por la misma entidad, que no tiene la virtualidad de

transformar en reservada la información solicitada.

En este punto del debate, resulta válido recordar que la jurisprudencia constitucional ha precisado que, *“sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública – o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información – cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.”*<sup>3</sup>

Córolario de lo expuesto, solo es posible restringir el acceso a la información pública o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información, cuando la restricción está autorizada por la ley o la Constitución y se cumplen los presupuestos señalados por la Corte Constitucional, condiciones que en el sub lite no se cumplen.

En el caso concreto, el IGAC omitió en la respuesta dada al peticionario mencionar cual era la norma de carácter **constitucional o legal** que lo facultaba para negar la entrega de la documentación pedida, configurándose un actuar arbitrario frente al administrado, el cual va en contravía del derecho de todas las personas ante las autoridades, de conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias a su costa de los respectivos documentos, consagrado en el

---

<sup>3</sup> Sentencia T-705 del 7 de septiembre de 2007



numeral 2 del artículo 5 del C.P.A.C.A

En este orden de ideas, donde quiera que no exista reserva legal expresa debe imperar el derecho al acceso a la información el cual consiste en el deber constitucional de las autoridades públicas de entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado, imperativo que debe cumplir la entidad accionada por ser una entidad pública del orden nacional.

Así las cosas, para la Sala la documentación solicitada por el accionante, no tiene el carácter de reservado, ya que no está enlistada en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 ni en otra norma legal, en consecuencia, debe ordenarse al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI que a costa del señor JORGE ELIECER LOZANO GAITAN, a través de su apoderada, haga entrega de la información solicitada en el derecho de petición presentado el 27 de abril de 2017, dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de que cobre ejecutoria la presente decisión.

Por lo expuesto, la Sala Segunda Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ESTÍMASE MAL DENEGADA** por parte del **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI** la solicitud de información (de copias) presentada por el señor **JORGE ELIECER LOZANO GAITAN**, mediante el derecho de petición presentado el 27 de abril de 2017, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **ORDENAR** al **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI** que suministre, al señor **JORGE ELIECER LOZANO GAITAN**, a través de su apoderada, las copias con la información solicitada en el derecho de petición presentado el 27 de abril de 2017, a su

costa, dentro del término de treinta (30) días, contados a partir de que cobre ejecutoria la presente decisión.

**TERCERO:** En firme esta providencia archívese la actuación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión extraordinaria de la fecha, Acta: 05



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**



**NILCE BONILLA ESCOBAR**



**TERESA HERRERA ANDRADE**