

REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

---

Manizales, dos (02) de agosto de dos mil veinte (2020)

A.I No. 624

**Proceso** : CUMPLIMIENTO  
**Radicación No.** : 17001-33-33-004-2021-00179-00  
**Demandante(s)** : HECTOR FABIO - LOAIZA QUINTERO  
**Demandado(s)** : ELIGE DESTINO TRAVEL S.A.S

1. ASUNTO

Procede el Despacho a inadmitir la demanda que, a través del medio de control de la ACCION DE CUMPLIMIENTO, ha presentado el señor HECTOR FABIO LOAIZA QUINTERO en contra de la empresa ELIGE DESTINO TRAVEL S.A.S

2. CONSIDERACIONES

Encontrándose la demanda de la referencia para revisar sobre su admisión, observa el Juzgado que la parte accionante deberá corregir algunos aspectos formales de conformidad con lo preceptuado por los arts. 10 y 12 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 8 del artículo 162 del CPACA.

Los artículos 1, 4 y 5 de la Ley 393 de 1997, a su turno precisan:

**Artículo 1:** ***OBJETO:** “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos,*

**Artículo 14:** *“**TITULARES DE LA ACCION.** Cualquier persona podrá ejercer la Acción de Cumplimiento frente a normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.”*

**ARTICULO 5o.** ***AUTORIDAD PUBLICA CONTRA QUIEN SE DIRIGE** La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo*

En la presente demanda se observa que la acción se dirige frente a la empresa **ELIGE DESTINO TRAVEL S.A.S**, solicitando el cumplimiento de lo

dispuesto en el fallo proferido el 30 de marzo de 2021 proferido por la Superintendencia de Industria y Comercio.



En consecuencia, deberá precisar:

- La norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido por la accionada (artículo 6 de la Ley 393 de 1997).
- Identificar la naturaleza jurídica de la empresa ELIGE DESTINO TRAVEL S.A.S.
- Precisar conforme a la corrección anterior, cuáles son las razones jurídicas que sustentan el incumplimiento de una norma aplicable con fuerza material de Ley o de un acto administrativo.
- En atención a los puntos antes descritos, deberá acreditar el requisito de procedibilidad al tenor del art. 8 de la Ley 393 de 1997
- Conforme al numeral 8 del artículo 162 del CPACA el demandante deberá enviar copia de la demanda y sus anexos y de su corrección, simultáneamente, por medio electrónico al canal digital de la parte demandada dispuesto para ello. De no conocer el canal digital, se acreditará con el envío de la demanda con sus anexos y la corrección.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se inadmite la demanda de la referencia, ordenando su corrección en el término de dos (2) días, so pena de rechazo, de conformidad con lo dispuesto por el art. 12 de la Ley 393 de 1997.

Por lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO: INADMITIR** la demanda que a través del medio de control de la ACCION DE CUMPLIMIENTO ha presentado el señor **HECTOR FABIO LOAIZA QUINTERO**.

**SEGUNDO: ORDENAR** corregir la demanda en los aspectos formales advertidos en la parte motiva de esta providencia, dentro del término de dos (2) días, de conformidad con el art. 13 de la Ley 393 de 1997.

**TERCERO: REQUERIR** a la parte que los escritos y memoriales deberán ser presentados de manera virtual en formato PDF a la siguiente dirección electrónica [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**



**Maria Isabel Grisales Gomez**  
**Juez Circuito**  
**004**  
**Juzgado Administrativo**  
**Caldas - Manizales**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**7a8ca0d4d000538336621402a1c7c381838868a6fea12eedfd96d0cb564f5**  
**a99**

Documento generado en 02/08/2021 05:20:49 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES**

Manizales, dos (2) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**A.I No. 623**

<b>Medio de Control</b>	<b>: RECURSO DE INSISTENCIA</b>
<b>Radicación No.</b>	<b>: 17001-33-33-004-2021-00167-00</b>
<b>Autoridad que invoca la reserva</b>	<b>: GERENTE GENERAL DEL INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MANIZALES- INFIMANIZALES</b>
<b>Interesado</b>	<b>: Senador LUIS IVAN MARULANDA GÓMEZ</b>
<b>Asunto</b>	<b>: Resuelve recurso de insistencia</b>

**1. ASUNTO**

Procede el Despacho a resolver el Recurso de Insistencia formulado por el Senador LUIS IVAN MARULANDA GÓMEZ, en contra de la decisión adoptada por el GERENTE GENERAL INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MANIZALES-INFIMANIZALES, en el Oficio No. 0000547 del 09 de julio de 2021, mediante el cual le negó el suministro de copia de la totalidad de los estudios y productos emitidos por el consultor en el marco del convenio encaminado a aunar esfuerzos para la realización de una consultoría para la “Estructuración técnica, legal, financiera y social del SETP para el municipio de Manizales y área de influencia” suscrita por FINDETER- Alcaldía de Manizales- Embajada Británica con la Unión Temporal Durán & Osorio- Deloitte-Transconsult.

**2. ANTECEDENTES**

**2.1. La petición incoada:**

El día 06 de julio de 2021, el Senador LUIS IVAN MARULANDA GÓMEZ con fundamento en el artículo 23 de la Constitución Política y los artículos 13 y los Capítulos I y II del Título II de la Ley 1437 de 2011, le solicitó al INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MANIZALES- INFIMANIZALES, le aportara la siguiente información:

*“PRIMERA: Que a mi costa se expida copia de la totalidad de los estudios y productos emitidos por el consultor en el marco de la ejecución del convenio encaminado a aunar esfuerzos para la realización de una consultoría para la “Estructuración técnica, legal, financiera y social del SETP para el municipio de Manizales y área de influencia” suscrita por FINDETER- Alcaldía de Manizales - Embajada Británica con la Unión Temporal Durán & Osorio – Deloitte – Transconsult.*

*SEGUNDA: En caso de no contar con los estudios definitivos, se solicita respetuosamente entregar los productos terminados generados hasta la fecha por el consultor, así como se nos informe la actuación surtida hasta la fecha desde el inicio del respectivo acuerdo voluntades, así como de los inconvenientes presentados para la ejecución final del mismo.*

*TERCERA: Copia de la totalidad de los insumos técnicos y financieros con los que actualmente se cuenta por ese consultor para la reorganización del Transporte Público de Pasajeros en la ciudad de Manizales.”*


Motivó su pedimento en los supuestos fácticos que pasan a enunciarse de manera sucinta:


- Señaló que el 18 de septiembre de 2018 se suscribió el convenio No. 0020 de 2018 para realización de una consultoría contratada para la “Estructuración técnica, legal, financiera y social del SETP para el municipio de Manizales y área de influencia” por FINDETER- Alcaldía de Manizales - Embajada Británica con la Unión Temporal Durán & Osorio – Deloitte – Transconsult.
- Aseveró que el proceso de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Manizales, ha constituido una aspiración en el Municipio que data de más de 15 años, el cual ha fracasado otrora, entre otros aspectos, por una indebida socialización,

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

concertación y carencia de incorporación al trámite del proceso, de actores sociales que permitieran el desarrollo y apropiación por parte de la comunidad del proyecto.

- Refirió que en el mes de junio de 2020 se suscribió otrosí al convenio, el cual prorrogó el término hasta el mes de diciembre pasado.
- Indicó que el 09 de abril de 2021 se radicó derecho de petición ante FINDETER solicitando la información sobre la estructuración técnica, legal, financiera y social del SETP para el Municipio de Manizales y área de influencia, el cual fue contestado mediante oficio 22021210002446 el 16 de abril de 2021 indicando que la petición sería trasladada a la ciudad de Manizales, en condición de titular y beneficiaria de los documentos con el fin de atender y dar respuesta completa a la petición elevada.
- Adujo que el día 06 de mayo de 2021, mediante oficio No. 0000366, Infi-Manizales informa que el Municipio de Manizales le trasladó la petición, y así mismo procedió a indicar que InfiManizales no podía expedir los documentos solicitados por considerar que la información requerida no tiene carácter de público y por no ser un documento definitivo y consolidado.
- Expresó que resulta incoherente la respuesta dada por Infi-Manizales al derecho de petición radicado, puesto que, al tratarse de información sobre la Estructuración del Transporte Público para la ciudad de Manizales, dicho documento tiene toda la connotación de carácter público y vale la pena precisar que dicha información ha servido como base tanto para Infi-Manizales como para el Municipio de Manizales, para ser puesta de presente en diversos escenarios. Adicional a lo anterior, en virtud de la calidad del suscrito como Senador de la República, dicha información es requerida para ejercer el respectivo control político a la administración municipal, en ejercicio de las funciones propias del cargo referido.

## **2.2. Respuesta brindada por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales- Infimanizales:**

El Gerente General de la entidad mediante Oficio radicado No. 0000547 del 09 de julio de 2021, le dio respuesta a lo solicitado por el peticionario, negando lo solicitado bajo los siguientes argumentos:





- Que se ha requerido el acceso a documentos generados por el consultor, en cumplimiento del Contrato de Consultoría No. 0006 de 2019, suscrito entre FINDETER y la UNION TEMPORAL DURÁN & ASOCIADOS-DELOITTE-TRANSCONSULT, correspondientes a la estructuración técnica, legal, financiera y social del Sistema Integrado de Transporte Público de la ciudad de Manizales, información que tal y como se ha expuesto y probado en múltiples escenarios (judiciales y administrativos), no es información pública conforme a lo expuesto por la Ley 1712 de 2014.
- Que esta posición a su vez, ya cuenta con respaldo judicial, toda vez que mediante Auto Interlocutorio No. 209 de 2021, el Juzgado Quinto Administrativo de la ciudad de Manizales, dentro del radicado 17001333900520210010500, no le dio razón a la peticionaria al señalar que dicha información aun no es considerada pública.
- Que el primer argumento para negar el acceso a la información solicitada es lo consagrado en el artículo 6, literal k, de la Ley 1712 de 2014, la cual a la letra reza: "k) Documento en construcción. No será considerada información pública aquella información preliminar y no definitiva, propia del proceso deliberatorio de un sujeto obligado en su calidad de tal."
- Que tal y como se lo manifestó FINDETER en respuesta emitida a su derecho de petición inicial, los documentos generados por el consultor, en cumplimiento del Contrato de Consultoría No. 0006 de 2019, fueron enviados a la Alcaldía de Manizales para ser analizados y si era del caso, realizar las observaciones, bien sea de índole técnico, legal, financiero o social, por tal motivo es dable concluir que dichos estudios aún se encuentran en una fase previa de análisis y construcción, pudiendo los mismos ser objeto de ajustes o modificaciones, hecho este que se encaja en el literal k del artículo 6 de la ley 1712 de 2014, dándoles por lo tanto el carácter de información no pública.

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

- Que resulta legal y constitucionalmente válido negar el acceso a documentos en construcción, no solo por lo prescrito por el literal k del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014, sino también porque dicha restricción obedece a un fin legítimo que resulta razonable y necesario por los siguientes motivos:
  - La información entregada por el consultor posee una serie de propuestas y alternativas para ejecutar y materializar el Sistema Integrado de Transporte Público -SITP, por lo tanto, no es un documento definitivo que defina la ruta que se va a seguir para lograr concretar dicho proyecto, sino por el contrario, es un documento que aún puede ser objeto de cambios y ajustes, precisamente porque es la administración municipal quien debe definir cuál es la ruta que considera más adecuada para darle inicio a la implementación del sistema.
  - A su vez, los documentos tienen una serie de información financiera que puede cambiar dependiendo del modelo de implementación que se elija, por ende, no resulta conveniente entregar cifras que bien pueden aumentar o disminuir, lo cual generaría una desgastante discusión que no beneficiaría a la administración y al SITP.
- Concluye que la información solicitada aun no es considerada información pública, puesto que hasta tanto no se cuente con un documento definitivo y consolidado, la información requerida tiene el carácter de no pública, y una vez se termine la etapa de construcción y análisis de dichos documentos, los mismos serán puestos en conocimiento de la comunidad para que se efectúe el respectivo debate que deba tramitarse y poderle dar continuidad a la implementación de tan importante proyecto para la comunidad manizaleña.


### **2.3. Recurso de Insistencia presentado por el Senador Marulanda Gómez:**


Insistió en la información solicitada, pues señaló que es evidente que el derecho de petición frente a cuya negativa se insiste fue presentado por un Senador de la República, lo que en atención al artículo 27 de la Ley 1755 de 2015, hace inoponible la reserva endilgada.

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825



Consideró que, con la respuesta dada a su derecho de petición, se están violando sus derechos políticos y constitucionales, en virtud de que la información solicitada no goza de reserva documental ya que no se encuentra enlistada en el Artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 y, en caso de así considerarse, el mismo no es oponible a los congresistas para el ejercicio de sus funciones, tal como lo prevé el artículo 27 de la Ley 1755 de 2015.

Indicó que por tratarse de estudios del sistema integrado de Transporte público para un ciudad, son documentos públicos y son sujetos de revisión por parte de cualquier persona, máxime de las autoridades legislativas en ejercicio de sus funciones, lo que conlleva a que se considere que su solicitud ha sido negada de manera ilegítima, pues la información requerida reposa en dicha entidad, hace referencia a información pública y la Ley claramente establece que la Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos bajo expresa configuración, la cual no es oponible a las autoridades legislativas.

### **2.3. Trámite dado al recurso de insistencia presentado:**

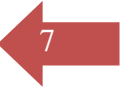
El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales-Infimanizales en acatamiento a lo dispuesto por el art. 26 de la Ley 1755 de 2015 remitió a los Juzgados Administrativos del Circuito de Manizales el recurso interpuesto para que por parte del Despacho se resuelva sobre la reserva que recae en la información requerida por el peticionario.

Una vez fuera repartido el expediente, se dispuso mediante auto del 21 de julio de la presente anualidad, admitir el recurso en mención.

## **3. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Presupuestos procesales:**

Este Despacho es competente para resolver el Recurso de Insistencia de la referencia, con fundamento en los artículos 26 y 154, No. 1, del C.P.A.C.A. Al respecto indica la primera disposición:



**“Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. \*Modificado por la Ley 1755 de 2015, nuevo texto.\*** Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

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

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

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

Se observa entonces que el Recurso de Insistencia procede cuando se solicitan documentos públicos ante la Administración y ésta los niega aduciendo el carácter reservado, lo cual ocurre en el presente asunto.

En vista de lo anterior, el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales- Infimanizales, se encontraba legitimado para allegar el recurso de insistencia a este Despacho, el cual fue presentado por el recurrente dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del acto administrativo que invocó la reserva documental.

Así las cosas, se cumplen los presupuestos procesales para que el Despacho entre a analizar el fondo del asunto.

### 3.2. Problema jurídico

(6) 8879640 ext 11118

[admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

WhatsApp 318 241 0825

Con base en la situación fáctica, los argumentos planteados en el escrito del recurso y en la decisión adoptada por el Gerente General del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales- Infimanizales, le corresponde al Despacho determinar si los documentos solicitados gozan de reserva legal conforme al marco convencional, constitucional y legal, y si ésta es oponible al recurrente en su calidad de Senador de la República.

### 3.3. Premisas normativas y jurisprudenciales:

#### 3.3.1. Del derecho de acceso a documentos públicos:

Los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos consagran la protección al derecho de acceso a la información pública, como es el caso del Principio 4 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del artículo 13.1 y 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, así:

#### *DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN*

(...)

*4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.*

(...)

#### *CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)*

(...)

#### *Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión*

*1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

(6) 8879640 ext 11118

[admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

WhatsApp 318 241 0825

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el documento “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano”, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el año 2010, definió este derecho como “un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto para los estados miembros de la OEA como por la doctrina y la jurisprudencia internacional”.

Así mismo, estableció los principios sobre los cuales se basa el derecho de acceso a la información pública:

- i) **El principio de máxima divulgación:** El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones.
- ii) **El principio de buena fe:** Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

En el mismo sentido, el derecho de acceso a documentos públicos está consagrado constitucionalmente en el artículo 74: “**Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable.**” (Negrilla fuera del texto)

Por su parte, la Ley 594 de 2000, “Ley General de Archivo”, regula en lo pertinente: “**ARTICULO 27. ACCESO Y CONSULTA DE LOS DOCUMENTOS. Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley... Las autoridades responsables de los**

archivos públicos y privados garantizarán el derecho a la intimidad personal y familiar, honra y buen nombre de las personas y demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.” (Subraya el Despacho).

Algunos pronunciamientos jurisprudenciales han analizado el tema, respecto a las reglas sobre el acceso a la información y sus limitaciones, así se ha pronunciado la Corte Constitucional en Sentencia T-157 de 2010:

*“Son los elementos de análisis para el juez constitucional cuando una entidad se ha negado a suministrar determinada información. Lo anterior, sin desconocer la relevancia de los instrumentos internacionales, que integrados al bloque de constitucionalidad, han dado alcance a la libertad de expresión en términos del derecho a informar y estar informado, y por tanto, son referencia obligada de los jueces constitucionales: “(...) el derecho internacional protege expresamente el derecho de acceso a la información pública y establece rigurosos requisitos para admitir una restricción a tal derecho. i) En primer lugar cualquier restricción tiene que encontrarse amparada expresamente en una norma legal o constitucional. ii) En segundo lugar, la restricción debe ser temporal. iii) En tercer lugar la restricción debe resultar necesaria para asegurar los bienes y derechos propios de una sociedad democrática. iv) Los criterios de reserva de información deben ser establecidos en forma clara y precisa para permitir que entes jurídicos puedan revisar tanto la legalidad como la razonabilidad de la resolución a la luz de los intereses afectados. v) El funcionario público que aplica la reserva está obligado a motivar su decisión en dichos criterios. v) Finalmente, toda norma o decisión administrativa en esta materia debe ser susceptible de ser controlada por un funcionario judicial objetivo, independiente e imparcial que pueda valorar la proporcionalidad y razonabilidad de la limitación.*

*Adicionalmente, las normas de derecho internacional admiten que pueda existir una reserva con la finalidad de garantizar la defensa y seguridad nacional. Sin embargo, señalan que en todo caso es necesario satisfacer los requisitos antes mencionados, en particular, los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la restricción. En otras palabras, indican que para limitar un derecho de la importancia del derecho de acceso a la información pública no basta con apelar a conceptos amplios y de notable nivel de abstracción como el concepto de defensa y seguridad nacional.”*

De la regulación convencional, legal y jurisprudencia referida se puede colegir que el derecho de acceso a documentos públicos, si bien es la regla general, no es absoluto, y sus límites se encuentran en las excepciones previstas en la Constitución y la Ley.

En cuanto a las excepciones legales del Derecho de Acceso a Documentos Públicos, es propio traer a colación lo dispuesto por el art. 24 del Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015:



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.** <Parágrafo **CONDICIONALMENTE** *exequible*> 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 Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.” estableció dentro de sus definiciones en el artículo 6, lo siguiente:


**ARTÍCULO 6o. DEFINICIONES.**


(...)

k) **Documento en construcción.** <Literal **CONDICIONALMENTE** *exequible*> No será considerada información pública aquella información preliminar y no definitiva, propia del proceso deliberatorio de un sujeto obligado en su calidad de tal.

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

(...)

Mediante Sentencia C\_274/13 del 05 de marzo de 2014, Magistrada Ponente: Dra. María Victoria Calle Correa, la Corte Constitucional declaró exequible este artículo, salvo el literal k), el cual declaró condicionalmente exequible, “*en el entendido que la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información preliminar, depende de que esta obedezca a i) un fin constitucionalmente legítimo y, ii) la medida resulte ser razonable, proporcionada y necesaria.*”

Norma que debe ser analizada en concordancia con el Parágrafo del artículo 19 ibídem, que señala:

**ARTÍCULO 19. INFORMACIÓN EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PÚBLICOS.** *Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:*


- a) *La defensa y seguridad nacional;*
- b) *La seguridad pública;*
- c) *Las relaciones internacionales;*
- d) *La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;*
- e) *El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;*
- f) *La administración efectiva de la justicia;*
- g) *Los derechos de la infancia y la adolescencia;*
- h) *La estabilidad macroeconómica y financiera del país;*
- i) *La salud pública.*


**PARÁGRAFO.** *Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.*

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

Ahora bien, sobre los criterios jurisprudenciales y los parámetros constitucionales sobre la reserva de información y documentos, la Corte Constitucional en sentencia C- 951 del 04 de diciembre de 2014, al estudiar el Proyecto de Ley Estatutaria “*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, indicó lo siguiente:

*De ese amplio desarrollo jurisprudencial, en cuanto a lo que resulta pertinente con la materia objeto de análisis, se pueden extraer desde una perspectiva general, los siguientes criterios y parámetros constitucionales de control:*

*a. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano de derechos humanos, como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones contenido en el artículo 13 de la Convención Americana.*

*b. La regla general es la del libre acceso a la información y a los documentos públicos y la excepción, la reserva de los mismos (art. 74 CP). Los límites al derecho de acceso a la información pública tienen reserva de ley. Esto significa que donde quiera que no exista reserva legal expresa, debe primar el derecho fundamental de acceso a la información y toda limitación debe ser interpretada de manera restrictiva. De igual modo, la reserva no puede cobijar información que debe ser pública según la Constitución Política.*

*c. Las limitaciones al derecho de acceso a la información deben dar estricto cumplimiento a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, cuales son, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad, como los de asegura el respeto de los derechos o a la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.*

*d. Una restricción del derecho de acceso a la información pública solo es legítima cuando: (i) está autorizada por la ley y la Constitución; (ii) la norma que establece el límite es precisa y clara sobre el tipo de información sujeta a reserva y las autoridades competentes para aplicarla, de tal modo que excluya actuaciones arbitrarias o desproporcionadas; (iii) el no suministro de información por razón de estar amparada con la reserva, debe ser motivada en forma escrita por el servidor público que niega el acceso a la misma; (iv) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; (v) la reserva debe ser temporal, por lo que la ley establecerá en cada caso, un término prudencial durante el cual rige; (vi) existen sistemas adecuados de custodia de la información; (vii) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; (viii) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.*

*e. La reserva legal cobija la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales, pero no todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.*



*f. Para garantizar el derecho de acceso a la información mediante la formulación de una petición, las autoridades deben implementar un procedimiento simple, rápido y no oneroso que, en todo caso, garantice la revisión por una segunda instancia de la negativa de la información requerida.*

*g. La reserva opera en relación con el documento público, pero no respecto de su existencia. “el secreto de un documento público no puede llevarse al extremo de mantener bajo secreto su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C. P.)”<sup>197</sup>*

*h. La reserva obliga a los servidores públicos comprometidos, pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla, sin que por ello puedan ser sujetos a sanciones, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información.*

*i. Le corresponde al Estado la carga probatoria de la compatibilidad con las libertades y derechos fundamentales, de las limitaciones al derecho de acceso a la información. Así mismo, la justificación de cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual fue solicitada, de manera que evite al máximo, la actuación discrecional y arbitraria en el establecimiento de restricciones al derecho.*

*j. Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los ciudadanos en la gestión estatal.*

*k. A partir de la clasificación de la información en personal o impersonal y en pública, privada, semiprivada o reservada, la Corte sistematizó<sup>198</sup> las reglas a partir de las cuales es posible determinar si la información se encuentra sujeta a reserva o si por el contrario puede ser revelada, así:*

*La información **personal** reservada contenida en documentos públicos no puede ser revelada.*

*El acceso a los documentos públicos que contengan información personal **privada** y **semi-privada** se despliega de manera indirecta, a través de autoridades administrativas o judiciales, según el caso y dentro de procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos.*

*Los documentos públicos que contengan información personal **pública** son de libre acceso.*

*l. La reserva de la información puede ser oponible a los ciudadanos, pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de las que da cuenta la información reservada.*

*m. En síntesis, los **principios rectores de acceso a la información**, como fueron sistematizados en la sentencia C-274 de 2013 son:*

*Máxima divulgación, lo cual implica que el derecho de acceso a la información debe ser sometido a un régimen limitado de excepciones.*

*Acceso a la información es la regla y el secreto la excepción, toda vez que como todo derecho no es absoluto, pero sus limitaciones deben ser excepcionales, previstas por la ley, tener objetivos legítimos, ser necesarias, con estricta proporcionalidad y de interpretación restrictiva.*

*Carga probatoria a cargo del Estado respecto de la compatibilidad de las limitaciones con las condiciones y requisitos que debe cumplir la reserva.*

*Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación.*

*Buena fe en la actuación de las autoridades obligadas por este derecho, de tal manera que contribuya a lograr los fines que persigue, su estricto cumplimiento, promuevan una cultura de transparencia de la gestión pública y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.*

*n. De acuerdo con el Principio 8 de los denominados Principios de Lima (noviembre 16 de 2000) formulados en una declaración conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU y la OEA y presidentes de las sociedades de prensa de varios países europeas y americanas, acogidos por la jurisprudencia constitucional<sup>[221]</sup>, las restricciones al derecho de acceso a la información que establezca la ley deben perseguir (i) un fin legítimo a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos, tales como los señalados en el artículo 13 de la CADH; (ii) la negativa del Estado de suministrar información que le es solicitada debe ser proporcional para la protección de ese fin legítimo y debe ser necesaria en una sociedad democrática; (iii) la negativa a suministrar información debe darse por escrito y ser motivada y (iv) la limitación del derecho debe ser temporal y o condicionada a la desaparición de su causal.*

### **3.3.2. Excepción a la reserva frente a autoridades judiciales, legislativas y administrativas**

Ahora bien, la misma normatividad que regula la reserva documental que puede ser invocada por las autoridades, contempla excepciones a la regla.

La Ley 1755 de 2015 estableció en su artículo 27:

*Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones. El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que, siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.*

Norma que fue objeto de control de constitucionalidad en la sentencia C- 951 del 04 de diciembre de 2014, providencia en la cual se declaró su exequibilidad y se realizó el siguiente análisis:

*En esencia, lo que establece el artículo 27 del proyecto de ley en revisión, es una “excepción a la excepción” de la reserva de cierta información y documentos, cuando quien los solicita es una de las autoridades enunciadas en la norma, a quienes es inoponible dicha reserva. El legislador estatutario regresa a la regla general de acceso a la información sin restricciones, en atención a la calidad de los peticionarios y a que su objeto está relacionado con el “debido ejercicio de sus funciones”. En todo caso, no puede perderse de vista, que la inaplicabilidad de la reserva plantea una tensión entre distintos derechos fundamentales, por lo que para resolverla debe acudir a la normatividad superior.*

*En cuanto al acceso a la información y documentos públicos, debe reiterarse que se rige por el principio de máxima publicidad, el cual se deriva del derecho fundamental reconocido en el artículo 74 de la Carta, de libre acceso a dicha información y documentos, por parte de cualquier persona. Así como la restricción del acceso a la información pública requiere de una norma constitucional o legal que la establezca, de igual manera, el legislador bien puede llegar a suprimir de manera válida, con fundamento en el artículo 74 de la Carta, la reserva respecto de ciertos asuntos o como en este caso, en relación con determinadas autoridades, en razón de las funciones que les corresponden.*

*El Título III de la Ley 1712 de 2014, estatutaria de transparencia y acceso a la información pública, regula las excepciones de acceso a la información pública, basadas en que su divulgación puede causar (i) **daño a derechos de las personas naturales o jurídicas** relativos a la intimidad, vida, salud, seguridad, secretos comerciales, industriales o profesionales o (ii) **daño a intereses públicos** relacionados con defensa, seguridad nacional, seguridad pública y relaciones internacionales; prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso; debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; administración efectiva de la justicia; derechos de la infancia y la adolescencia; la estabilidad macroeconómica y financiera del país; y a documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos. De acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 y lo precisado en la sentencia C-274 de 2013, la negativa de acceso a información pública reservada debe ser motivada, señalar el fundamento legal de la reserva y en el caso de que obedezca a la prevención de un daño a*

*intereses públicos, debe fundarse en un fin constitucionalmente legítimo e imperioso, no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin y no puede extenderse por un período mayor de quince (15) años.*

*A estas reservas, se agrega la información y documentos enumerados en el artículo 24 del proyecto de ley estatutaria en estudio, analizado atrás (punto 5.12), en relación con los cuales las autoridades judiciales, administrativas y legislativas competentes tendrán acceso sin restricciones, para el debido ejercicio de sus funciones, lo cual tiene claro fundamento en el artículo 74 de la Constitución.*

*No obstante, debe observarse que el levantamiento de la reserva en relación con la información y documentos públicos, tiene dos limitaciones de orden constitucional: de un lado, la prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 136 de la Constitución, respecto de instrucciones en materia diplomática y negociaciones de carácter reservado y de otro, la inviolabilidad del secreto profesional que consagra el artículo 74 de la Constitución. Por consiguiente, la facultad de las autoridades competentes para solicitar información o documentos públicos reservados no procedería cuando se trate de las mencionadas instrucciones y negociaciones, así como de asuntos amparados por el secreto profesional, toda vez que no se trata de limitaciones establecidas por la ley, sino impuestas por el constituyente, a las cuales deben atender las autoridades.*

*De todas maneras, hay que resaltar que el levantamiento de la reserva para dichas autoridades no implica que la información y documentos a los que acceden pierdan su carácter de confidencialidad, toda vez que el funcionario está obligado a mantener la reserva, como lo dispone la parte final del artículo 27 en revisión.*

*Ahora bien, cuando se trate de solicitud de acceso a información y documentos privados hay que tener en cuenta la garantía consagrada en el artículo 15 de la Constitución y el derecho de habeas data, toda vez que se trata de una información que no es de acceso público. La solicitud de las autoridades de información y documentos tiene un ámbito más restringido, según las previsiones de la norma constitucional, como se verá en el acápite siguiente.*

#### ***b. Constitucionalidad del levantamiento de la reserva para ciertas autoridades con ciertas precisiones***

*Como ya se indicó al comenzar el análisis del artículo 27, las modificaciones que introdujo al anterior artículo 23 lograron un mayor grado de concreción acorde con el principio de legalidad.*

*En primer lugar, no se trata de la solicitud de cualquier autoridad, sino de aquella facultada de forma específica para ello. La aparente generalidad con que la disposición se refiere a autoridades “judiciales, legislativas y administrativas”, no lo es en realidad, toda vez que la misma norma estatutaria estipula que la solicitud de información o documentos reservados debe provenir de autoridades (i) constitucional y legalmente **competentes** para ello y que (ii) debe tener conexidad con el **ejercicio de las***

*funciones de estas autoridades. En otras palabras, no es que la inoponibilidad de la reserva pueda invocarse por cualquier autoridad judicial, legislativa o administrativa para cualquier asunto y sin mayor motivación; por el contrario, el levantamiento de la reserva que implica la solicitud de tales funcionarios exige que se trate de cuestiones relacionadas con sus funciones, esto es, con las competencias que ostentan y que dicha información la requirieren para su debido ejercicio.*

*En cuanto al primer requisito, referente a la competencia de la autoridad, hay que distinguir entre las dos categorías de información: pública y privada, en la medida que el acceso a la información pública configura un derecho fundamental consagrado en el artículo 74 de la Constitución, que se rige por el principio de máxima publicidad y su restricción es una excepción, mientras que la información y documentos privados, como su denominación lo indica, no son de acceso público, en virtud de lo estipulado en el artículo 15 de la Carta Política y solo en las situaciones previstas en este precepto es posible acceder a dicha información y documentos.*

(...)

*Para la Corte, las mismas razones que justifican el establecimiento de la reserva<sup>[959]</sup> como límite al acceso a la información, sirven de fundamento para inaplicar excepciones a la misma, cuales son, las que se encaminan a la consecución de finalidades como las de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como la seguridad y defensa nacional, el orden público, la salud, el saneamiento ambiental, como también, para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; además, de las finalidades previstas en el inciso final del artículo 15 de la Carta Política.*

(...)

*En relación con la facultad que se otorga a los legisladores para solicitar información y documentos reservados vale precisar, que aunque principalmente sería propia del ejercicio de la función de control político que la Constitución le asigna al Congreso (art. 114 CP), bien puede ocurrir que se relacione con el debido ejercicio de las funciones legislativa, constituyente o electoral, eventos en los cuales deberá existir conexidad con el objeto específico de la solicitud.*

*En este punto esencial, era mucho más claro el artículo 23 del proyecto de ley estatutaria de transparencia y acceso a la información pública, como quiera que en esa norma se facultaba a los congresistas para acceder a información y documentos sujetos a reserva “en ejercicio del control que le corresponde adelantar al Congreso”. Sin embargo, en la sentencia C-274 de 2013, la Corte consideró que esta disposición estatutaria adolecía –también, en otros aspectos de la regulación– de un grado de indeterminación que conducía a su inexecutableidad.*

*Para la Corte, sin embargo, tal indeterminación no existe en el artículo 27, a pesar de la supresión señalada, por cuanto a los congresistas se le exigen las mismas condiciones que a las demás autoridades, para solicitar información y documentos reservados, cuales son: que la solicitud tenga relación con las funciones que les competen y se dirija a contribuir a su debido ejercicio. En todo caso, el acceso excepcional de los legisladores a la información o documentos reservados, tendrá las limitaciones previstas en la Constitución, en los artículos 15, 74, en lo relativo al secreto profesional y el numeral 2 del artículo 136 de la Carta Política.*

### **Conclusión**

*La Sala concluye que el levantamiento de la reserva de cierta información y documentos autorizado a las autoridades judiciales, administrativas y legislativas competentes para el debido ejercicio de sus funciones, no se opone a la Constitución y por ende, el artículo 27 del proyecto de ley estatutaria revisado, será declarado executable.*

De la anterior cita jurisprudencial se concluye lo siguiente respecto del tema que nos atañe:

- a. El acceso a la información y documentos públicos se rige por el principio de máxima publicidad.
- b. El legislador puede suprimir de manera válida la reserva de ciertos asuntos en relación con determinadas autoridades.
- c. El funcionario que acceda a la información reservada está obligado a mantener la reserva.
- d. La inoponibilidad de la reserva no puede invocarse por cualquier autoridad judicial, legislativa o administrativa para cualquier asunto y sin motivación.
- e. El levantamiento de la reserva exige que se trate de cuestiones relacionadas con sus funciones, esto es, con las competencias que ostentan y que dicha información la requieren para su debido ejercicio.
- f. A los congresistas se les exigen las mismas condiciones que a las demás autoridades para solicitar información y documentos reservados, cuales son: que la solicitud tenga relación con las funciones que les competen y se dirijan a contribuir a su debido ejercicio.

### **3.4. Análisis del caso concreto y conclusión:**

Se tiene entonces que el Senador LUIS IVAN MARULANDA GÓMEZ insiste en que el INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MANIZALES- INFIMANIZALES, le suministre copia de la totalidad de los estudios y productos emitidos por el consultor en el marco

(6) 8879640 ext 11118

[admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

WhatsApp 318 241 0825

del convenio encaminado a aunar esfuerzos para la realización de una consultoría para la “Estructuración técnica, legal, financiera y social del SETP para el Municipio de Manizales y área de influencia” suscrita por FINDETER- Alcaldía de Manizales- Embajada Británica con la Unión Temporal Durán & Osorio- Deloitte-Transconsult.

Quedó visto, conforme se expuso de manera precedente, que el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales- INFIMANIZALES ha negado el suministro de la información, soportado en que la información solicitada aun no es considerada información pública, hasta tanto no se cuente con un documento definitivo y consolidado, según las voces del literal k) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014, además de que dicha restricción obedece a un fin legítimo que resulta razonable y necesario, toda vez que es un documento que aún puede ser objeto de cambios y ajustes, precisamente porque es la administración municipal quien debe definir cuál es la ruta que considera más adecuada para darle inicio a la implementación del sistema información financiera que puede cambiar dependiendo del modelo de implementación que se elija, por ende, no resulta conveniente entregar cifras que bien pueden aumentar o disminuir,.

Así las cosas, el Despacho se contraerá a establecer si la información solicitada por el recurrente está sometida a reserva, teniendo en cuenta que ese es el objeto del recurso de insistencia, para lo cual es necesario advertir que según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, solo tendrán carácter reservado las informaciones o documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución y la ley.

Bajo esos presupuestos, se debe establecer si la interpretación brindada por la entidad a la normativa fue la adecuada. Veamos:

El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales- INFIMANIZALES sustentó su negativa a la entrega de la información solicitada en el literal k) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014, que señala:

*ARTÍCULO 6o. DEFINICIONES.*

(...)

k) Documento en construcción. <Literal **CONDICIONALMENTE** exequible> No será considerada información pública aquella información preliminar y no definitiva, propia del proceso deliberatorio de un sujeto obligado en su calidad de tal.

(...)

Norma que debe ser analizada en concordancia con el Parágrafo del artículo 19 ibídem, que reza:

**ARTÍCULO 19. INFORMACIÓN EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PÚBLICOS** Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:

(...)

**PARÁGRAFO.** Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

Ahora bien, el literal k) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014, fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-274 de 2013, providencia donde se declaró su exequibilidad condicionada y se hicieron las siguientes precisiones:

*Sobre la posibilidad de establecer reserva sobre documentos o información preliminar, la Corte se ha pronunciado en varias ocasiones. Ha sostenido esta Corporación, que de conformidad con el artículo 74 Superior, el hecho de que una información en poder o control de una autoridad sea preliminar, o se encuentre en construcción, no conduce automáticamente a que tenga carácter reservado. En todos los casos en los que se ha examinado esta problemática, la Corte ha evaluado si esta restricción al derecho de acceso a la información cumple los requisitos constitucionales mediante un juicio estricto de constitucionalidad.*

(...)

*En consonancia con las reglas constitucionales desarrolladas para asegurar el principio de máxima publicidad que subyace al contenido del derecho a acceder a la información pública, la posibilidad de imponer restricciones a ese acceso frente a la información preliminar propia de los procesos deliberativos, depende de que tales limitaciones sean razonables y proporcionales en sentido estricto. Esto implica que esa reserva debe obedecer a un fin constitucionalmente legítimo, importante y hasta imperioso, que el medio escogido sea idóneo*



*y no esté prohibido, y que la relación entre ese fin legítimo y el medio sea necesaria y respete el principio de estricta proporcionalidad.*<sup>[222]</sup>

*De conformidad con lo anterior, encuentra la Corte que la definición recogida en el literal k) del artículo 6, por la amplitud de los términos en que fue consagrada, puede dar lugar a una restricción inconstitucional del derecho a acceder a la información pública que establece el artículo 74 Superior. En efecto, de acuerdo con los parámetros constitucionales citados, la posibilidad de mantener en reserva cierta información o documentos en construcción no depende de su clasificación como tal, sino de que efectivamente su restricción sea necesaria, obedezca a un fin legítimo e importante, y sea razonable y proporcional frente al sacrificio que se impone al derecho de acceso a la información pública.*

*En esa medida, declarará que dicha disposición es exigible en el entendido que la posibilidad de que un sujeto obligado pueda mantener la reserva sobre información preliminar, depende de que esta reserva obedezca a (i) un fin constitucionalmente legítimo y (ii) la medida resulte razonable, proporcionada y necesaria.*

Del anterior análisis jurisprudencial se colige que cuando se invoque la reserva de que trata la norma invocada por Infimanizales, la restricción debe estar encaminada a obedecer a un fin constitucionalmente legítimo, es decir, que ostente una relevancia innegable, pues la medida debe sujetarse a los test de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad para determinar si el dato debe permanecer reservado.

Así las cosas, se hace necesario aclarar en qué consisten los procesos deliberativos de los funcionarios públicos, toda vez que no existe definición legal para este concepto ni precedentes jurisprudenciales que hayan abordado la temática.

Se debe decir en primer lugar que la palabra deliberar se encuentra definida en el Diccionario de la Real Academia Española como “1. *intr. Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos.*”

La deliberación entonces es un acto en el cual se medita detenidamente sobre los beneficios de tomar o no una decisión, las razones y el porqué de determinada postura frente a un tema específico.

Trasladado el concepto a las decisiones que se adoptan en ejercicio de la función pública, los procesos deliberativos de los servidores públicos están compuestos por todos los insumos que orientan la toma de decisiones, esto es, las opiniones,

las recomendaciones, los estudios preliminares y los puntos de vista que fortalecen el ejercicio deliberativo.

En ese sentido, la reserva documental de la información preliminar y no definitiva, obedece a la necesidad que tienen los servidores públicos de llevar a cabo el proceso deliberativo, libre de presiones indebidas o interferencias que puedan condicionar las decisiones a adoptar en el marco de sus funciones constitucionales y legales.

Ahora bien, también ha sido clara la jurisprudencia de la Corte Constitucional en establecer que el solo hecho de que la información solicitada tenga el carácter de preliminar, no es razón suficiente para negar la entrega de la misma, pues se debe perseguir un fin legítimo con la negativa y que la medida de ocultamiento resulte razonable.

En efecto, tal como lo explica la entidad en la negativa a la entrega de la información, la información entregada por el consultor posee una serie de propuestas y alternativas para ejecutar y materializar el Sistema Integrado de Transporte Público -SITP, por lo tanto, no es un documento definitivo que defina la ruta que se va a seguir para lograr concretar dicho proyecto, sino por el contrario, es un documento que aún puede ser objeto de cambios y ajustes, precisamente porque es la administración municipal quien debe definir cuál es la ruta que considera más adecuada para darle inicio a la implementación del sistema.

Pues bien, en el caso bajo examen encuentra el Despacho que la información requerida por el Senador Marulanda Gómez, además de constituir parte de los análisis preliminares que servirán de insumo al Municipio de Manizales para adoptar una decisión en torno a la implementación del Sistema Integral de Transporte Público de la ciudad, a partir del contrato de consultoría para la “Estructuración técnica, legal, financiera y social del SETP para el municipio de Manizales y área de influencia”, se configura en un estudio de viabilidad del proyecto con cifras y proyecciones que, en modo alguno, constituyen medidas definitivas, motivo por el cual no tienen la entidad de generar expectativas legítimas en la ciudadanía, ni servir de insumo para cualquier análisis que a partir de aquellos datos se quiera producir.

Por el contrario, sacar este tipo de información a la luz pública para fundamentar cualquier tipo de argumentación, lo que haría sería afectar la

deliberación democrática amplia de la ciudadanía en torno al tema y el proceso deliberativo propio de los servidores públicos, pues es evidente que la discusión sobre supuestos o sobre datos que no son definitivos, pueden conducir a impresiones que coloquen en riesgo la implementación y ejecución del proyecto definitivo.

En virtud de lo anteriormente expuesto, en principio, la solicitud de información por parte del Senador Luis Iván Marulanda Gómez estuvo bien denegada por la autoridad administrativa.

No obstante lo anterior, el recurrente invoca en su recurso de insistencia la excepción a la regla de reserva que contempla el artículo 27 de la Ley 1755 de 2015, que preceptúa:

*Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones. El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que, siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.*

Al respecto argumenta que por tratarse de estudios del sistema integrado de Transporte público para un ciudad, son documentos públicos y son sujetos de revisión por parte de cualquier persona, máxime de las autoridades legislativas en ejercicio de sus funciones, lo que conlleva a que se considere que su solicitud ha sido negada de manera ilegítima, pues la información requerida reposa en dicha entidad, hace referencia a información pública y la Ley claramente establece que la Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o la copia o fotocopia de los mismos bajo expresa configuración, la cual no es oponible a las autoridades legislativas.

Como quedó claro en acápite anterior de esta providencia la inoponibilidad de la reserva en razón de la calidad del sujeto que solicita la información reservada, en este caso una autoridad legislativa, debe estar enmarcada y sujeta a que la solicitud tenga relación con las funciones que le competen y se dirija a contribuir a su debido ejercicio.

Ahora bien, para que el Despacho pueda determinar si la información requerida por el Senador Iván Marulanda Gómez se ajusta a las previsiones definidas por la Corte Constitucional, debe verificar en el escrito de petición y en el recurso


de insistencia presentados por éste, si efectivamente la copia de la totalidad de los estudios y productos emitidos por el consultor en el marco del convenio encaminado a aunar esfuerzos para la realización de una consultoría para la “Estructuración técnica, legal, financiera y social del SETP para el municipio de Manizales y área de influencia” suscrita por FINDETER- Alcaldía de Manizales- Embajada Británica con la Unión Temporal Durán & amp: Osorio-Deloitte-Transconsult, tiene relación con las funciones que le competen al congresista y sí dichos documentos contribuyen a su debido ejercicio.

Pues bien, revisados ambos escritos se encuentra que el Senador Marulanda Gómez se limita a manifestar que “*en virtud de la calidad del suscrito como Senador de la República, dicha información es requerida para ejercer el respectivo control político a la administración municipal, en ejercicio de las funciones propias del cargo referido.*”


Las funciones que debe cumplir el Congreso de la República se encuentran consignadas en el artículo 6 de la Ley 5ª de 1992, así:


*Artículo 6. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

- 1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.*
- 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*
- 3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.*
- 4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado, por responsabilidad política.*
- 5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta,*
- 6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.*

 (6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

7. *Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.*

8. *Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.*

De lo expuesto, no evidencia el Despacho que exista una relación clara entre la documentación solicitada por el recurrente y sus competencias legales, como tampoco es claro de qué manera tales documentos contribuyen al debido ejercicio de sus funciones, pues no se invoca por el peticionario las razones precisas por las cuáles requiere de tal información, máxime cuando no se trata de información consolidada y definitiva que pudiera servir, verbigracia, para la elaboración de un proyecto de ley o para la citación de alguna autoridad ante el Congreso de la República.

Como tampoco puede aceptarse que la precitada información servirá de insumo al Honorable Senador para realizar algún tipo de control político, pues es claro que dicho control por parte del Congreso de la República frente a autoridades locales, solo procede cuando se trata de temas de interés o trascendencia nacional. Así lo ha decantado la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>:

*Y, de manera particular, en relación con los Concejos Municipales, esta corporación de consideró que,*

"(...)

*"Dentro de tal esquema institucional, es natural que la labor de control político sobre la administración se encuentre radicada también en los cuerpos plurales. En efecto, la Presidencia y la alcaldía, por ser cuerpos dirigidos por un único jefe electo popularmente, tienden a ser una expresión institucional de las fuerzas mayoritarias, por lo cual es natural que sus actuaciones sean controladas por un cuerpo representativo plural en donde tengan también cabida las minorías, como son el Congreso y los concejos. Por ende, si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político (CP arto 40). Por ello, en anterior ocasión, la Corte había señalado que a nivel local "el Constituyente separó estrictamente las funciones del control político y de administración o gestión pública (C.P., art. 292)" de suerte que las "Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental".*

(...)

<sup>1</sup> Sentencia C-518/07 Referencia: Expediente D-6579. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil siete (2007).

"7- Los concejos ejercen entonces un control político sobre la administración local. Es cierto que esa labor de fiscalización no tiene todas las connotaciones del control radicado en el Congreso, ni los concejales gozan de todas las prerrogativas que la Carta atribuye a los representantes y senadores, puesto que Colombia es una república unitaria, por lo cual los grandes problemas nacionales tienen su espacio natural de deliberación política en el parlamento, que tiene entonces la función primaria de ejercer el control político sobre la administración. El control de los concejos, por su parte, se refiere a los asuntos propios de la democracia local. Esto es lo que explica que la Sentencia T-405 de 1996, al insistir en las obvias diferencias que existen entre el control del Congreso y aquel ejercido por las asambleas, haya incurrido en la imprecisión de limitar el control político exclusivamente al Congreso, de suerte que caracterizó como control administrativo aquél que es adelantado por las asambleas y los concejos. Por tal razón, en la presente ocasión, la Corte precisa sus criterios en el siguiente sentido: las asambleas y los concejos, a pesar de ser corporaciones administrativas, ejercen un control político sobre la administración local, el cual, por su ámbito territorial reducido, no es idéntico al control ejercido por el Congreso, por lo cual el status jurídico de los congresistas y de los concejales no es el mismo.

8- Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que la moción de observaciones es una competencia que la ley podía adscribir a los concejos. En efecto, este mecanismo simplemente permite al concejo formular un cuestionario a un funcionario local a fin de debatir sobre la manera cómo ejerce sus funciones, y eventualmente formular una observación crítica que es remitida al alcalde, con lo cual esa corporación manifiesta una crítica pública y un reproche político a ese servidor público. La figura es entonces perfectamente compatible con las labores de control que la Carta confiere a esas corporaciones administrativas en el plano local. Es cierto que la Constitución no atribuye directamente a los concejos la facultad de citar a los funcionarios locales, presentar los cuestionarios y debatir sus actuaciones, a fin de eventualmente formular una moción de observaciones sobre el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, las competencias de los concejos no son exclusivamente aquellas que la Carta expresamente les otorga pues la ley puede asignarle nuevas funciones, siempre y cuando éstas sean compatibles con la naturaleza de estas corporaciones administrativas (CP art. 313 ord 10), tal y como sucede en este caso. Así las cosas, en la medida en que la figura de la moción de observaciones no suscita en sí misma ningún problema constitucional, entra la Corte específicamente a estudiar la expresión acusada, la cual permite que el concejo aplique ese mecanismo en relación con los contralores y los personeros municipales."<sup>197</sup>.

Las precisiones mencionadas, hechas en sentencias C-082 de 1996, C-386 de 1996 y C-405 de 1998, en cuanto a que el control político se radica en el Congreso, pero también lo ejercen de cierta manera las demás corporaciones públicas del orden territorial sobre la administración local, fueron reiteradas en Auto 080 de 1998<sup>[20]</sup>, en el cual se precisó además, que el Congreso de la República puede ejercer control político sobre Alcaldes y Gobernadores, pero tal control puede recaer solamente sobre asuntos **de interés nacional y no de carácter netamente local**, pues en éste último evento dicho control le compete ejercerlo a los Concejos Municipales y a las Asambleas departamentales, respectivamente. Sin embargo, también se precisó, que pueden existir asuntos que siendo de orden local pueden afectar ineludiblemente a la Nación y, por consiguiente, son de su interés, V. gr.: el medio ambiente, la contaminación en general, la protección ecológica, la transparencia que debe regir todos los actos de la administración pública, la lucha contra la corrupción, el control de gastos, etc.

Recapitulando entonces, se tiene que la inoponibilidad de la reserva documental a las autoridades legislativas contemplada en el artículo 27 de la Ley 1755 de 2015, no puede ser invocada por dichas autoridades de manera formal y sin atender el análisis respectivo, pues es clara la misma norma en establecer que solo pueden hacerlo “*siendo constitucional o legalmente competentes para ello*”, y que los documentos “*los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones*”.

En ese sentido, se observa que, i) no existe una relación clara entre los documentos solicitados y las funciones propias de un congresista y ii) el control político del que habla el Senador no es procedente frente a las autoridades locales, menos aun cuando se trata de un proyecto de interés y trascendencia local.

Quiere decir lo anterior que, en el caso concreto, no se configuran los presupuestos normativos y jurisprudenciales para aplicar la inoponibilidad de la reserva frente a los documentos solicitados por el Senador Marulanda Gómez lo que le permite al Despacho concluir que la información contenida en los documentos requeridos por el recurrente mantienen la calidad de reservados, motivo por el cual la información estuvo bien denegada por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales-Infimanizales.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se confirmará la negativa de Gerente General del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales- Infimanizales contenida en el oficio 0000547 del 09 de julio de 2021.

Por lo expuesto, se


## RESUELVE


**PRIMERO: CONFIRMAR** la decisión adoptada por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales- INFIMANIZALES en oficio 0000547 del 09 de julio de 2021, mediante el cual le negó al Senador JORGE IVÁN MARULANDA GÓMEZ el suministro de copia de la totalidad de los estudios y productos emitidos por el consultor en el marco del convenio encaminado a aunar esfuerzos para la realización de una consultoría para la “Estructuración técnica, legal, financiera y social del SETP para el Municipio

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825

de Manizales y área de influencia” suscrita por FINDETER- Alcaldía de Manizales- Embajada Británica con la Unión Temporal Durán & Osorio-Deloitte-Transconsult, en virtud a la reserva de la información allí contenida y de la oponibilidad de la misma al Honorable Senador.

29

**SEGUNDO: EJECUTORIADA** la decisión, se archivarán las diligencias.

## NOTIFÍQUESE

**Firmado Por:**

**Maria Isabel Grisales Gomez**  
**Juez Circuito**  
**004**  
**Juzgado Administrativo**  
**Caldas - Manizales**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**0b3181f49bcb70fd2bc23c9aff2e7faddf0b8c0a154eb153440542c2e5062e6e**


Documento generado en 02/08/2021 05:20:45 PM


**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

---

(6) 8879640 ext 11118

 [admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin04ma@cendoj.ramajudicial.gov.co)

 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales

 WhatsApp 318 241 0825