



Referencia: Recurso de insistencia

Radicación: 52001233300020260013700

Accionante: Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados & Asociados S.A.S.

Accionado: Caja de Compensación Familiar de Nariño

Decisión: Decide recurso de insistencia

Sentencia No. D003-11-2026

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹

San Juan de Pasto, veintitrés (23) de julio de dos mil veintiséis (2026)²

I. ASUNTO

La Sala resuelve el recurso de insistencia al derecho de petición presentado por Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados & Asociados S.A.S. ante la Caja de Compensación Familiar de Nariño.

II. ANTECEDENTES

2.1. La petición inicial³

Con oficio del 13 de abril de 2026, el señor Franciso Javier Fajardo Angarita en representación de la sociedad Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados & Asociados S.A.S. presentó derecho de petición ante la Caja de Compensación Familiar de Nariño (en adelante COMFAMILIAR). El memorial contiene sendas solicitudes que se enlistaron en los 100 numerales que se advierten en el documento, entre ellos, los siguientes:

“24. Asambleas generales durante la intervención: Se remita copia de las convocatorias, órdenes del día, actas, listados de asistencia y documentos soportes de todas las Asambleas Generales Ordinarias o Extraordinarias de Afiliados celebradas entre 2022 y 2026, en lo relacionado con la intervención, los estados financieros, la situación patrimonial y la información suministrada a los afiliados.

¹ La redacción y ortografía son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

² Mediante auto del 1º de julio de 2026 (pdf 006), notificado en la misma fecha; en aplicación de lo señalado en el artículo 26 del C.P.A.C.A. se solicitó información ante la Caja de Compensación Familiar de Nariño, con el fin de dar curso al recurso de insistencia. La entidad aportó la documentación solicitada el 8 de julio hogaño (constancia secretarial PDF 014)

³ Expediente SAMAI/PDF 003 – Pág. 36 a 56



35. *Auditorías sobre cumplimiento del plan: Se entreguen los informes de auditoría interna, control interno, revisoría fiscal o auditorías externas que hayan evaluado la ejecución del PDMI, la calidad de sus soportes o la confiabilidad de sus indicadores.*

37. *Actos y soportes de la liquidación de la EPS: Se remita copia de los actos internos y externos, autorizaciones, decisiones administrativas y soportes normativos mediante los cuales se dispuso, estructuró, condujo o modificó la liquidación voluntaria de la EPS.*

38. *Inventario de pasivos de la EPS: Se entregue un inventario actualizado de los pasivos de la EPS en liquidación, discriminado por acreedor, naturaleza del crédito, antigüedad, estado de reconocimiento, valor nominal, valor conciliado, valor litigioso y provisión contable.*

39. *Fuentes reales de pago: Se certifiquen cuáles son las fuentes de pago reales y efectivas con las que se están cubriendo o se proyecta cubrir los pasivos de la EPS, discriminando recursos propios, recuperaciones, reservas, rendimientos, recaudos, ventas, acuerdos, pagos por terceros u otras fuentes.*

40. *Flujo de caja de la liquidación: Se remita el flujo de caja proyectado y ejecutado del proceso de liquidación de la EPS, señalando ingresos esperados, ingresos efectivamente obtenidos, egresos programados, egresos efectuados y déficit o superávit de caja.*

41. *Calificación y graduación de créditos: Se informe el estado del proceso de reconocimiento, calificación y graduación de acreencias derivadas de la liquidación, indicando número de créditos reconocidos, rechazados, glosados, conciliados o litigiosos.*

42. *Procesos judiciales de la EPS en liquidación: Se relacione la totalidad de los procesos judiciales, administrativos, arbitrales o de cobro asociados a la EPS en liquidación, indicando número, despacho, parte demandante, pretensión, etapa procesal, contingencia económica y medida cautelar si la hubiere.*

44. *Traslado de cargas a la administración central: Se informe si gastos, personal, contingencias o costos de la EPS en liquidación fueron asumidos por la administración central de la Caja, indicando fundamento jurídico, cuantía y efecto sobre los gastos de administración.*

45. *Recuperación de activos de la EPS: Se remita informe sobre recuperación de cartera, venta o realización de activos, cobros pendientes, litigios recuperatorios y cualquier otra fuente de retorno patrimonial dentro de la liquidación.*

46. *Reportes a autoridades y entes de control: Se entreguen los informes periódicos remitidos a la Superintendencia del Subsidio Familiar, a la autoridad de revisoría fiscal o a cualquier otro ente de control sobre el avance de la liquidación de la EPS entre 2022 y 2026”.*

49. *Copia de contratos y convenios de los proyectos: Se remita copia íntegra o versión pública de los contratos, convenios, actas de constitución, estatutos de colaboración, otrosíes, actas de liquidación, pactos de distribución de riesgos y demás documentos que estructuraron tales negocios.*

50. *Estudios previos de viabilidad: Se entreguen los estudios jurídicos, técnicos, financieros, de mercado, de riesgo y de conveniencia que sirvieron de soporte para vincular a la Caja a cada proyecto o figura de colaboración empresarial*

51. *Aprobaciones corporativas o administrativas: Se identifique quién autorizó cada negocio, en qué fecha y mediante qué acta, resolución o decisión del Consejo Directivo, Asamblea, Director Administrativo, Agente Especial o autoridad competente.*

52. *Capital comprometido y capital en riesgo: Se informe, para cada proyecto, el valor exacto del capital comprometido, desembolsado, recuperado, deteriorado, provisionado, perdido o aún en riesgo, indicando corte contable y soporte de la cifra.*

53. *Estado de liquidación de cada unión temporal: Se informe el estado actual de liquidación de cada unión temporal o vehículo negocial, con cronograma, activos remanentes, pasivos pendientes, litigios asociados y proyección de cierre.*

54. *Garantías y pólizas: Se remita relación completa de garantías, pólizas, fiducias, hipotecas, prendas, cesiones de derechos, patrimonios autónomos u otros mecanismos de cobertura constituidos para proteger los recursos de la Caja en estos negocios, indicando su vigencia y acciones adelantadas para hacerlos efectivos.*

55. *Acciones jurídicas de recuperación:* Se detalle de manera pormenorizada la estrategia jurídica, administrativa y comercial desplegada para recuperar los recursos invertidos, señalando demandas, conciliaciones, requerimientos, cobros, acuerdos, medidas cautelares y resultados obtenidos.

56. *Matriz de recuperación por proyecto:* Se entregue una matriz comparativa por proyecto que indique monto invertido, monto recuperado, monto por recuperar, deterioro contable, acciones en curso, probabilidades de éxito y horizonte temporal de recuperación.

58. *Tratamiento contable y provisiones:* Se remita el tratamiento contable de cada inversión o exposición negocial, incluyendo deterioros, provisiones, castigos, reclasificaciones y notas a estados financieros que den cuenta de la gestión del riesgo patrimonial.

60. *Instrumentos de deuda con el Banco de Occidente:* Se remita copia íntegra o versión pública de los pagarés, contratos de mutuo, créditos, reestructuraciones, acuerdos de pago, refinanciaciones, novaciones, garantías y demás instrumentos que documenten las obligaciones financieras adquiridas con el Banco de Occidente.

61. *Saldo actual detallado de la deuda:* Se informe el saldo actual de la obligación con el Banco de Occidente, discriminando capital, intereses corrientes, intereses de mora, gastos, comisiones, seguros y cualquier otro componente del pasivo.

62. *Historial de pagos y mora:* Se entregue el historial de pagos efectuados desde 2022 a la fecha respecto de esa obligación, señalando fechas, valores abonados, fuente de pago y eventuales periodos de mora o incumplimiento.

63. *Negociaciones o acuerdos formalizados:* Se remitan los soportes de todas las negociaciones, comités, acercamientos, preacuerdos o acuerdos formalizados con el Banco de Occidente, indicando estado actual, condiciones ofrecidas y compromisos asumidos por la Caja.

64. *Fuentes específicas de pago del pasivo financiero:* Se certifique de qué cuentas, ingresos, rendimientos, unidades de negocio o rubros específicos de la corporación se pretende extraer el dinero para cubrir la obligación

financiera, indicando la base legal para hacerlo y el impacto sobre programas sociales o recursos parafiscales.

65. Garantías y afectaciones patrimoniales: Se informe si la deuda está respaldada con garantías reales o personales, cesión de flujos, afectación de bienes, patrimonios autónomos u otras coberturas, indicando su alcance y riesgo para el patrimonio institucional.

66. Autorizaciones internas o de la autoridad de supervisión: Se remitan los actos, actas o decisiones mediante los cuales se autorizó, revisó, negoció, reestructuró o pagó la deuda financiera durante la intervención, incluyendo intervenciones del agente especial y de la Superintendencia si las hubo.

67. Impacto de la deuda en la viabilidad financiera: Se entregue un análisis financiero de sensibilidad que muestre el efecto del servicio de esa deuda sobre la liquidez, el flujo de caja, el cumplimiento del PDMI, la operación ordinaria y la eventual posibilidad de levantar la intervención.

68. Otras obligaciones financieras relevantes: Se relacione la totalidad de pasivos financieros adicionales de la Caja con bancos, cooperativas, financieras, factoring, leasing o terceros, indicando monto, plazo, tasa, garantías y estado actual.

69. Compatibilidad con la destinación social de recursos: Se informe si la actual estructura de endeudamiento compromete el cumplimiento de destinaciones mínimas legales o la continuidad adecuada de los servicios a trabajadores y beneficiarios, anexando el estudio técnico que respalde la respuesta.

70. Inventario judicial integral: Se entregue un inventario actualizado de todos los procesos judiciales, arbitrales, administrativos, laborales, civiles, comerciales, tributarios y de otra índole en los que la Caja sea parte, indicando número de proceso, despacho, partes, objeto, cuantía, etapa procesal y apoderado.

72. Embargos y medidas cautelares vigentes: Se informe qué medidas cautelares pesan actualmente sobre cuentas bancarias, bienes inmuebles, derechos fiduciarios, rentas o cualquier otro activo de la Caja, indicando proceso de origen, fecha de decreto, valor comprometido y estado actual.

73. Gestiones para levantar embargos: Se remita un informe detallado sobre las acciones adelantadas para el levantamiento de embargos y

demás medidas cautelares, con anexos de memoriales, audiencias, acuerdos, decisiones judiciales y resultados obtenidos.

74. Bienes y cuentas afectadas: Se relacione de forma individualizada cada cuenta bancaria, inmueble, derecho o activo que haya sido afectado por medidas cautelares desde 2022, especificando si la medida sigue vigente o fue levantada.

75. Contratación de defensa judicial: Se remita la relación de apoderados externos, firmas de abogados, asesores o consultores contratados para la defensa judicial de la Caja durante la intervención, indicando objeto contractual, valor, plazo, resultados y fuente de financiación.

76. Comités o decisiones sobre defensa: Se remitan las actas, decisiones o soportes documentales de los comités, reuniones o aprobaciones en las que se haya definido la estrategia general de defensa judicial, la celebración de conciliaciones, transacciones o desistimientos, suministrando versión pública cuando haya aspectos protegidos.

77. Procesos derivados de negocios privados cuestionados: Se identifiquen específicamente las demandas y procesos ejecutivos o declarativos asociados a negocios de derecho privado, proyectos inmobiliarios, uniones temporales, acreedores financieros u otras operaciones que puedan comprometer el patrimonio social.

78. Tratamiento contable de litigios y contingencias: Se entregue la evidencia del reconocimiento contable y la política de provisiones adoptada respecto de las contingencias judiciales, incluyendo notas a estados financieros y conceptos de revisoría fiscal o auditoría.

80. Comparativo de gasto administrativo: Se entregue un informe comparativo, por vigencia y por rubro, de los gastos de administración de la Caja durante 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y el periodo corrido de 2026, indicando variaciones absolutas y porcentuales.

81. Plan de austeridad y contención del gasto: Se remitan las directrices, circulares, decisiones, recortes y medidas específicas adoptadas por la actual administración y por la agencia especial de intervención para contener el gasto administrativo, junto con la cuantificación del ahorro logrado.

83. *Horas extras, viáticos y honorarios:* Se entregue la relación consolidada de horas extras, recargos, viáticos, gastos de viaje, honorarios y otros pagos asociados a cargos directivos, equipos de intervención y apoyos externos durante la medida.

85. *Convenciones sindicales:* Se informe el estado de cumplimiento de las convenciones sindicales vigentes, el costo anual y proyectado de sus beneficios, las estrategias implementadas para compatibilizar ese cumplimiento con la recuperación financiera y cualquier mesa técnica o negociación adelantada al respecto.

86. *Contratación durante la intervención:* Se remita una matriz completa de la contratación celebrada desde mayo de 2022, indicando número de contrato, contratista, objeto, valor, plazo, modalidad de selección, dependencia solicitante, supervisor, fuente de recursos y estado del contrato.

87. *Hallazgos en materia contractual:* Se remitan los informes de control interno, auditoría, revisoría fiscal, entes de control o supervisión que hayan detectado hallazgos, riesgos, observaciones o no conformidades en la contratación celebrada durante la intervención.

88. *Consultorías y asesorías estratégicas:* Se relacione la totalidad de consultorías, asesorías, contratos de apoyo, auditorías y acompañamientos especializados contratados para reestructuración financiera, jurídica, contable, tecnológica o de gestión durante la intervención, con sus productos entregables.

89. *Informe de droguerías y farmacias:* Se entregue un informe financiero y administrativo exclusivo sobre la red de droguerías o farmacias operadas por la Caja, con identificación de puntos de venta, estructura de costos, ventas, margen bruto, margen neto, utilidad o pérdida por cada vigencia cerrada y por cada punto de operación.

90. *Contratos y operación de droguerías:* Se remitan los contratos con operadores, proveedores, distribuidores, arrendadores, sistemas de inventario, software, transporte o cualquier tercero relevante vinculado a la operación de droguerías, en la parte no reservada.

91. *Inventarios, pérdidas y controles:* Se informe el comportamiento de inventarios, mermas, vencimientos, glosas, devoluciones, rotación y

pérdidas en la operación de droguerías, indicando medidas de control implementadas para evitar fugas o ineficiencias.

92. Rentabilidad por unidad de negocio: Se entregue un estado de resultados por unidad de negocio o centro de costo —recreación, vivienda, educación, mercadeo, salud residual, droguerías, alojamiento, otros— que permita identificar con claridad cuáles líneas generan utilidades y cuáles generan pérdidas.

93. Inventario de activos y enajenaciones: Se remita inventario actualizado de bienes muebles e inmuebles de la Caja, indicando avalúo, estado jurídico, gravámenes, afectaciones, medidas cautelares, uso actual y cualquier proceso de venta, dación en pago o disposición previsto o ejecutado desde 2022.

97. Informes de control interno y revisoría fiscal: Se remitan los informes relevantes de control interno, revisoría fiscal, auditoría interna o externa que hayan advertido hallazgos de gestión, deterioro patrimonial, debilidades de control, deficiencias de cumplimiento o riesgos de opacidad durante la intervención.

99. Índice de información clasificada o reservada: En caso de sostenerse que alguno de los documentos solicitados tiene reserva total o parcial, se entregue el índice detallado de información clasificada y reservada aplicable a este caso, señalando documento, causal jurídica exacta, prueba del daño, plazo de reserva y posibilidad de expurgo o versión pública.

100. Acceso material al expediente y certificación de integridad: Se fije fecha, hora, lugar y funcionario responsable para permitir la inspección directa del expediente físico o digital de la medida de intervención y se certifique, bajo responsabilidad funcional, que la respuesta suministrada es completa, íntegra, no selectiva y corresponde a la totalidad de la información no reservada existente”.

Como sustento de lo anterior, la peticionaria informó que fungía en calidad de afiliada activa y empleadora aportante, por lo cual requería la documentación atinente al manejo de los recursos a cargo de la susodicha caja, para su escrutinio y fiscalización.

2.2. Respuesta de COMFAMILIAR⁴

⁴ Carpeta 004/PDF “RESPUESTA FRANCISCO FAJARDO (1)”

Fue remitida a la peticionaria el 28 de mayo de 2026⁵, pero parcialmente, pues, a juicio de COMFAMILIAR, la información contenida en los numerales enlistados anteriormente estaba sujeta a reserva, por las siguientes razones:

Frente al numeral 24. La entidad negó la entrega de la documentación solicitada, bajo el criterio, según el cual, de conformidad con el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, contiene datos personales e información de carácter reservado perteneciente a los afiliados, cuya divulgación se encuentra limitada por disposición legal.

Frente a los numerales 35, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 78, 80, 81, 83, 89, 91, 92, 93 y 97. Negó la información indicando que:

(...) no es posible acceder favorablemente a lo solicitado, toda vez que la información requerida se encuentra amparada por reserva legal y contiene información financiera, contable y documental de carácter privado.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1755 de 2015, el cual establece que tendrán carácter reservado los documentos e informaciones expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, especialmente aquellos relacionados con secretos comerciales, industriales y documentos privados. En igual sentido, el numeral 3 del artículo 24 ibidem dispone la reserva de la información que involucre secretos comerciales, industriales y profesionales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta lo previsto en la Ley 1266 de 2008, particularmente los principios de circulación restringida y finalidad, conforme a los cuales la información financiera, crediticia, comercial y de servicios solo puede ser suministrada a los titulares de la información o a quienes se encuentren legalmente autorizados para acceder a ella.

De igual manera, el artículo 61 del Código de Comercio establece expresamente que los libros y papeles del comerciante no podrán ser examinados por personas distintas de sus propietarios o de quienes se encuentren autorizados legalmente, salvo para los fines previstos en la Constitución y mediante orden de autoridad competente.

Sobre el particular, la Superintendencia de Sociedades, mediante Oficio No. 220-139363 del 09 de octubre de 2013, reiteró que los anexos y soportes de los estados financieros constituyen documentos privados

⁵ Fecha en el expediente SAMAI/PDF 003 – Pág. 57

amparados por reserva legal, indicando que dichos documentos contienen la discriminación detallada de cuentas y registros sobre movimientos económicos del comerciante, razón por la cual no pueden ser examinados ni suministrados a terceros, salvo autorización legal o requerimiento de autoridad competente.

En dicho pronunciamiento se concluyó que:

“los anexos referidos no solo contienen información que proviene directamente de uno de los libros a los que la norma alude, como es el de contabilidad, sino que además contienen la discriminación efectiva de las cuentas y los registros sobre los movimientos económicos del comerciante (...) de donde es ineludible concluir que se trata de documentos privados que están amparados por la reserva que consagra la ley”.

En consecuencia, al tratarse de soportes financieros, anexos contables y documentación que contiene información económica y financiera sometida a reserva legal, esta entidad no se encuentra facultada para suministrar copia ni permitir el acceso a la misma, salvo medie autorización legal expresa o requerimiento de autoridad competente en ejercicio de sus funciones”.

Frente al numeral 42. COMFAMILIAR respondió que no era posible acceder favorablemente a lo pedido porque la información se encontraba amparada por reserva legal, al contener datos financieros, económicos y comerciales de IPS, acreedores, proveedores, contratistas y terceros vinculados al proceso liquidatorio, así como obligaciones económicas, cuantías, medidas cautelares, contingencias judiciales, provisiones financieras, soportes contables y registros económicos; fundamentó la negativa en los artículos 24 y 25 de la Ley 1755 de 2015, la Ley 1266 de 2008 y el artículo 61 del Código de Comercio.

Frente al numeral 70. La entidad respondió que no era procedente suministrar la información, al estar cobijada por reserva legal por contener información financiera, económica y comercial de acreedores, proveedores, contratistas y terceros, además de cuantías, medidas cautelares, contingencias judiciales, provisiones financieras, soportes contables y registros económicos, con fundamento en los artículos 24 y 25 de la Ley 1755 de 2015, la Ley 1266 de 2008 y el artículo 61 del Código de Comercio.

Frente al numeral 75. COMFAMILIAR indicó que no era procedente entregar dicha información, porque comprendía datos personales, contractuales y de contacto de terceros, así como aspectos ligados a la defensa judicial. Sustentó la reserva en los

artículos 15 y 29 de la Constitución Política, los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 1755 de 2015, la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 y el artículo 61 del Código de Comercio, además de la reserva profesional y la confidencialidad derivada del derecho de defensa.

Frente a los numerales 76 y 77. La entidad señaló que los documentos corporativos relacionados con defensa judicial, estrategias legales, estructuras contractuales, pactos de distribución de riesgos, actas de liquidación y demás documentos similares estaban amparados por reserva legal y confidencialidad, por contener información comercial, estratégica y jurídica cuya divulgación podía comprometer la posición de la entidad; invocó los artículos 61 y 63 del Código de Comercio y los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014.

Frente al numeral 85. La entidad manifestó que la información relacionada con negociaciones colectivas, avances, estrategias, propuestas, contrapropuestas, actas internas y análisis técnicos, financieros y jurídicos estaba amparada por reserva legal y confidencialidad, porque su divulgación podía afectar el desarrollo de los procesos de negociación colectiva, la estrategia institucional y el equilibrio entre las partes, con fundamento en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 y en los principios de buena fe, confianza legítima y autonomía colectiva previstos en el Código Sustantivo del Trabajo y desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

Frente al numeral 86. COMFAMILIAR respondió que no podía suministrarla porque los contratos contenían información sometida a reserva legal, datos privados, financieros, comerciales y personales de terceros, tales como datos de identificación, cuentas bancarias, condiciones económicas, información tributaria, estrategias comerciales y obligaciones contractuales; fundamentó esa restricción en la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 modificada por la Ley 2157 de 2021, el artículo 61 del Código de Comercio y los artículos 24 y 25 de la Ley 1755 de 2015.

Frente al numeral 87. La entidad manifestó que no era jurídicamente procedente entregar dichos documentos porque contenían información sometida a reserva legal, financiera, comercial, estratégica y de datos personales, así como análisis técnicos, evaluaciones de riesgo y hallazgos administrativos, financieros y estratégicos cuya publicidad podía comprometer derechos de terceros, la estabilidad administrativa y financiera y la gestión institucional; citó los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 1755 de 2015, la Ley 1266 de 2008, la Ley 1581 de 2012 y el artículo 61 del Código de Comercio.

Frente al numeral 88. COMFAMILIAR contestó que la documentación contractual requerida contenía información reservada, datos privados, financieros, comerciales

y personales de terceros, incluyendo datos de identificación, cuentas bancarias, condiciones económicas, información tributaria, estrategias comerciales y obligaciones contractuales; por ello negó el acceso integral, con apoyo en la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 modificada por la Ley 2157 de 2021, el artículo 61 del Código de Comercio y los artículos 24 y 25 de la Ley 1755 de 2015.

Frente al numeral 90. La entidad respondió que, revisada la documentación, se advirtió que contenía información sometida a reserva legal y datos privados, financieros, comerciales y personales de terceros, como datos de identificación, cuentas bancarias, condiciones económicas, información tributaria, estrategias comerciales y obligaciones contractuales; sustentó la negativa en la Ley 1581 de 2012, la Ley 1266 de 2008 modificada por la Ley 2157 de 2021, el artículo 61 del Código de Comercio y los artículos 24 y 25 de la Ley 1755 de 2015.

Frente al numeral 99. COMFAMILIAR señaló que el rechazo por reserva debía estar motivado conforme al artículo 25 de la Ley 1755 de 2015 y que, en caso de insistencia del solicitante, procedía el trámite previsto en el artículo 26 de la misma ley.

Frente al numeral 100. La entidad manifestó que solo podía suministrarse la información y documentación que no tuviera restricción legal, y que no se autorizaba el acceso integral ni la inspección documental sobre información protegida por reserva legal, porque su divulgación podía vulnerar derechos constitucionales y legales de terceros y deberes de confidencialidad; la respuesta mencionó como fundamento los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 1755 de 2015, la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008.

2.3. Recurso de insistencia⁶

El 12 de junio de 2026⁷ la sociedad Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados & Asociados S.A.S. presentó recurso de insistencia ante COMFAMILIAR, señalando que la respuesta del 28 de mayo hogaño no satisface los requisitos exigidos por las Leyes 1437 de 2011 y 1712 de 2014, relativos a los elementos que justifican restricciones del derecho de acceso por motivos de reserva.

Respaldó la anterior afirmación manifestando que:

“No logra demostrar que la información solicitada se relaciona con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente, o si se trata de una excepción contenida en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014.

⁶ PDF 003/pág. 12 a 29

⁷ Fecha en PDF 003/pág. 9.

No precisa el daño presente, probable, específico y significativo que causaría la divulgación de la información pública solicitada y la relación de las razones y las pruebas; en caso de que existan, que acrediten la amenaza del daño. No cumple, en ese sentido, con la carga de la prueba que impone el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014 y que especifica la Corte Constitucional como garantía de no arbitrariedad en la reserva; tampoco precisa si la revelación de dicha información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información.

No aporta las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial”.

Sostuvo que la negativa de COMFAMILIAR trasgrede el derecho de acceso a la información pública, lo que hace viable el recurso de insistencia al tenor del artículo 26 de la Ley 1755 de 2015.

En el aparte de competencia, citó normas del CPACA y de la Ley 1712 de 2014, para luego mencionar que la caja de compensación familiar administra recursos públicos de naturaleza parafiscal (el aporte obligatorio del 4% de la nómina patronal), luego entonces, como gestiona fondos del sistema de seguridad social, las actuaciones de la entidad trascienden el derecho privado para pasar al resorte de la función administrativa, a la par que, actualmente, es objeto de intervención por el Estado, lo que refuerza la necesidad de control social y fiscalización.

Identificó siete bloques de información que indicó es pública, pero cuya entrega fue negada por motivos de reserva:

- **Bloque 1: numerales 49, 50 a 56, 86, 88 y 90.** Que trata de contratación comercial, consultorías, operación de droguerías y alanzas de vivienda.
- **Bloque 2: numerales 37 a 41 y 44 a 46.** Que atañen a soportes contables, financieros y de gestión de la liquidación de la EPS.
- **Bloque 3: numerales 60 a 69; 72 a 74 y 78.** Sobre endeudamiento financiero, saldos, cuentas bancarias y embargos.
- **Bloque 4: numerales 58, 80, 81, 83, 89, 91, 92 y 93.** Que corresponden a gestión de gastos administrativos, rentabilidad e inventario de activos.
- **Bloque 5: numerales 42 y 70.** Acerca de procesos judiciales de la Caja y las EPS.
- **Bloque 6: numerales 35, 87 y 97.** Sobre informes de control interno, revisoría fiscal y auditorías.
- **Bloque 7: numerales 24, 75, 76, 77, 85, 99 y 100.** Respecto a estrategia de defensa judicial, representación externa, asambleas y sindicatos.

Afirmó que la respuesta de COMFAMILIAR empleó argumentos genéricos y repetitivos para negar la información, reproduciendo el mismo fundamento de reserva frente a todas las solicitudes, olvidando su naturaleza.

Aseveró que la entidad desconoció las reglas sobre procedencia de la reserva documental previstas en la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1712 de 2014, particularmente, la carga de la prueba referida en el artículo 28 de la susodicha Ley 1712. Señaló que, aun si existiera algún componente reservado, debía aplicarse el deber de divulgación contemplado en el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014. Del mismo modo, citó de esa norma los artículos 2, 3 y 74, los cuales encontró quebrantados por la negativa de la entidad, alegando un defecto que llamó jurídico y otro fáctico.

Alegó que la información se protege por el principio de máxima publicidad, según el cual *“toda información en posesión de sujetos obligados se presume pública, y las excepciones deben ser interpretadas de manera restrictiva y estar debidamente fundamentadas en la ley”*. Por lo cual, sostuvo que en el caso de marras *“la información requerida es de alto interés público, pues se relaciona directamente con el proceso de intervención administrativa total de la Caja de Compensación Familiar, entidad encargada de la administración de recursos parafiscales que, por su origen y destinación, tienen naturaleza de recursos públicos”*.

Indicó que el acceso a la información además de constituirse en una prerrogativa legal es una herramienta de **“control social y veeduría sobre la transparencia en el manejo de los fondos de la seguridad social. La negativa de la entidad, basada en argumentos genéricos de reserva, ignora que la gestión de recursos de salud (UPC) y los aportes de nómina del 4% no pueden ser sustraídos del escrutinio ciudadano bajo el pretexto de secretos comerciales o libros de comercio, especialmente cuando la entidad se encuentra bajo una medida excepcional de intervención del Estado para corregir irregularidades”**.

Citó el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014, para sostener que la entidad ignoró la divisibilidad de la información cuando la reservó “en bloque” con una estrategia generalizada de respuesta. Al respecto acotó que *“si alguna pieza documental de las matrices de contratación, contratos de droguerías o listas de litigios llegara a contener datos sensibles o privados de terceros (v.gr., números de cuentas bancarias o direcciones residenciales), la carga pública de la Caja consiste en tachar o suprimir virtualmente esos fragmentos específicos y entregar el resto del texto”*. Sumó que negar el acceso integral a documentos que contienen alto interés social bajo el criterio de que una de sus partes es reservada, no atiende la ley y transforma la excepción de la reserva en la regla general.

Señaló que no es admisible citar el artículo 61 del Código de Comercio para negar los contratos, auditorías e informes financieros, alegando reserva de los libros y papeles del comerciante, como si se tratara de secretos comerciales, desconociendo la naturaleza de la información pública. Ello por cuanto la entidad administra recursos parafiscales lo que la hace sujeto de acceso a la información según el literal f) del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 y por ese motivo es objeto del escrutinio ciudadano, sobre todo de los afiliados, e impide que se invoquen secretos comerciales o la reserva de libros de comercio.

Alegó que COMFAMILIAR no realizó el “test de daño” para oponerse a la reserva legal, es decir, que la entidad no puede limitarse a transcribir normas de habeas data o directrices de la Superintendencia de Sociedades, sin demostrar *“cuál es el perjuicio real, de trascendencia y altamente probable que sufriría la institución o un tercero con la entrega de la información de los comités de contratación o el inventario de procesos judiciales de la EPS en liquidación”*. Agregó que la entidad se limitó a citar textos normativos, pero sin justificar cómo la publicidad de sus informes de gestión o contratos tiene la capacidad de desestabilizar el sistema de subsidio familiar.

Alegó que la entidad hizo un ejercicio abusivo de la remisión por competencia de que trata el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, como *“mecanismo de evasión”* de respuesta frente a más de 30 numerales cuya remisión surtió a la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Manifestó que las razones de reserva deben ser desestimadas por las siguientes razones:

Peticiones Denegadas	Asunto del Requerimiento	Argumento Técnico-Jurídico para Levantar la Reserva
37 al 41, 44 al 46	Soportes financieros, pasivos, pagos, flujos de caja y pasivos de la liquidación de la EPS .	Naturaleza Pública de los Recursos de Salud: Los recursos que financian el sistema de salud (como la Unidad de Pago por Capitación - UPC) son públicos y parafiscales por destinación constitucional. El proceso de liquidación de un programa de salud no es un asunto mercantil privado; es una rendición de cuentas pública sobre el destino de los aportes de seguridad social de los ciudadanos.

49 al 56, 86, 88, 90	Contratos de uniones temporales de vivienda, matrices generales de contratación, consultorías especializadas y operadores de droguerías .	Inaplicabilidad del Secreto Comercial sobre Gasto Parafiscal: Las Cajas de Compensación administran el 4% de los aportes de nómina, que constituyen fondos parafiscales. Todo contrato celebrado con estos recursos está sujeto al principio de máxima publicidad. Aplicando el Principio de Divisibilidad (Art. 21 de la Ley 1712 de 2014), la entidad debe tachar los secretos industriales del proveedor (como patentes o algoritmos), pero jamás ocultar los montos, objetos contractuales, plazos ni supervisores, los cuales son eminentemente públicos, siendo la información relacionada a los contratos y su ejecución son de carácter público.
60 al 69, 78	Pagarés, deudas bancarias, refinanciaciones, flujo de caja e historial de mora con el Banco de Occidente .	Derecho de Fiscalización del Aportante y Ausencia de Test de Daño: El endeudamiento financiero de la Caja compromete directamente su flujo de caja ordinario y la continuidad de sus programas sociales. El Habeas Data financiero (Ley 1266 de 2008) protege al ciudadano frente al abuso de datos, no a las entidades corporativas frente a la fiscalización de sus deudas estructurales. Además, la Caja omitió aplicar el Test de Daño , pues no demostró de qué manera revelar un saldo de deuda financiera perjudica la estabilidad del sistema económico general.
58, 80, 81, 83, 89, 91, 92, 93	Notas de estados financieros, comparativos de gasto administrativo, viáticos, horas extras, costos y utilidades de las unidades de droguerías y recreación .	Datos Objetivos de Gestión Administrativa: Saber si una unidad de negocio (como las farmacias o centros recreacionales) genera utilidades o pérdidas no revela un secreto comercial estratégico, sino una métrica contable básica de rendimiento empresarial. Los viáticos, horas extras y gastos de viaje devengados por directivos bajo una medida de intervención estatal son información de control fiscal obligatorio, no datos de la intimidad personal o secretos comerciales, que deban ser ocultados a la opinión pública.
42, 70, 72, 73, 74	Inventario judicial de procesos civiles, laborales y comerciales en contra de la Caja o la EPS, y estado actual de embargos vigentes .	Naturaleza Pública de las Actuaciones Judiciales: Los procesos judiciales en Colombia se rigen por el principio de publicidad. El número de radicado, el despacho judicial, el nombre de las partes en litigio y las cuantías pretendidas son datos consignados en plataformas públicas del Consejo Superior de la Judicatura. Es jurídicamente absurdo alegar reserva legal sobre un inventario

		de litigios que se tramitan ante jueces de la República en audiencias públicas; donde lo que es objeto de litigio es la salvaguarda de recursos públicos.
35, 87, 97	Informes de auditoría interna, control interno, revisoría fiscal y alertas financieras sobre el Plan de Mejoramiento (PDMI) .	Garantía Institucional de Transparencia Administrativa: Los informes emitidos por oficinas de control interno y revisores fiscales son instrumentos obligatorios de supervisión, diseñados precisamente para garantizar la moralidad y pulcritud de la administración. Ocultar los hallazgos de no conformidad contractual o las debilidades patrimoniales detectadas durante una intervención administrativa total desnaturaliza la función de control social consagrada en la Constitución.
24, 85	Actas de Asambleas Generales de Afiliados y propuestas de mesas de negociación colectiva con sindicatos .	Límites de la Reserva por Intimidad: En las actas de asambleas se discute el rumbo corporativo y los estados financieros de la entidad que maneja los aportes de los empleadores aportantes; el documento como tal es público para los miembros del sistema. Los datos sensibles (como correos privados o identificaciones) se solucionan expurgando el documento, no denegándolo en bloque. En materia sindical, si bien las estrategias previas son reservadas en la mesa, los costos
		generales proyectados y los acuerdos consolidados impactan directamente el presupuesto de recursos parafiscales de la Caja y deben ser transparentes.
75, 76, 77	Identificación de apoderados externos, comités de estrategia jurídica y procesos por negocios inmobiliarios.	Publicidad del Gasto en Defensa Jurídica: El valor de los honorarios pagados a firmas de abogados externas con recursos del subsidio familiar es un gasto público-parafiscal y no está cubierto por el secreto profesional del litigio. Respecto de las actas de comités de defensa, las decisiones finales que aprueban conciliaciones, transacciones o desistimientos patrimoniales (renuncia a recuperar dineros) son de acceso público obligatorio para verificar la protección del patrimonio institucional.

99, 100	Índice detallado de información clasificada y acceso material por inspección al expediente de intervención.	Inversión de la Carga de la Prueba y Acceso Integral: El artículo 25 de la Ley 1755 de 2015 exige una motivación estricta e individualizada de cada reserva. Negar la expedición de un índice de documentos reservados es una contradicción jurídica, ya que el ciudadano tiene derecho a conocer qué piezas están bajo llave para poder ejercer el recurso de insistencia judicial. Impedir la inspección material de las partes públicas del expediente de intervención anula el derecho al debido proceso y al control ciudadano sobre las agencias del Estado.
---------	---	---

Por lo expuesto, solicitó que se imparta el trámite de insistencia para que se decida sobre la reserva y subsidiariamente que esa “*restricción se aplique exclusivamente a esos puntos específicos. En consecuencia, se deberá proceder con la entrega de las versiones públicas (expurgadas) pertinentes, garantizando la protección de la información financiera privada de terceros o, en su defecto, la anonimización de aquellos datos que puedan comprometer los derechos fundamentales de pacientes o de terceras personas; sin que se restrinja el acceso a la información pública solicitada*”.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Sobre el recurso de insistencia, oportunidad y competencia

La Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 1755 de 2015 que regula el Derecho Fundamental de Petición, en su artículo 26 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 26. INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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, o al 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.” (Destaca la Sala).

De la norma en comento, destaca la sala que el recurso de insistencia procede cuando el requerido es una autoridad pública bien sea del orden nacional, departamental, distrital o municipal, es decir, no procede respecto a entidades de naturaleza privada. No obstante, el artículo 33 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015, señala: “Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, **a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores**” (negrilla de la Sala).

Por su parte, en lo que concierne a la competencia de los Tribunales Administrativos para conocer del asunto, también es preciso señalar que el artículo 151 del C.P.A.C.A. establece:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

5. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este código, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del

orden nacional o departamental, o del Distrito Capital de Bogotá.”
(Destaca la Sala).

Para el caso concreto se advierte:

Oportunidad. La respuesta de COMFAMILIAR fue remitida a la peticionaria el 28 de mayo de 2026⁸. Como el 12 de junio del mismo año⁹ la compañía Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados & Asociados S.A.S. propuso recurso de insistencia, fue dentro de los 10 días siguientes, por ende, se entiende en tiempo.

Competencia. Se trata de una petición formulada frente a una Caja de Compensación Familiar, concretamente COMFAMILIAR de Nariño, razón por la cual, atendida la naturaleza de la entidad involucrada, resulta procedente el estudio de la insistencia al tenor del artículo 33 del CPACA modificado por la Ley 1755 de 2015.

De igual forma, se advierte que la sociedad Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados & Asociados S.A.S. interpuso el recurso en condición de usuaria activa¹⁰. Finalmente, a partir de la certificación allegada por la entidad, el Tribunal constata que su ámbito de actuación es departamental¹¹, circunstancia que satura la competencia de esta Corporación para conocer del asunto.

3.2. Límites del recurso de insistencia

Toda vez que el presente trámite se circunscribe a verificar qué datos tienen connotación pública para que sean entregados de manera expedita al peticionario, la Sala no se pronunciará frente a los numerales que cobijan la aseveración, según la cual, la entidad habría hecho un supuesto ejercicio abusivo de la remisión por competencia de que trata el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, como “*mecanismo de evasión*” de respuesta, porque no es el fin del presente recurso. En otras palabras, la competencia de la Sala se circunscribe a dilucidar la procedencia de la restricción al acceso de información pública que se encuentren en poder de la entidad, no así definir quien es competente para resolver las solicitudes remitidas a la Superintendencia del Subsidio Familiar y al Agente Interventor.

3.3. Generalidades sobre el acceso a la información

⁸ Fecha en el expediente SAMAI/PDF 003 – Pág. 57

⁹ Fecha en PDF 003/pág. 9.

¹⁰ De conformidad con la certificación del 8 de julio de 2026 que reposa en el expediente (PDF 011/pág. 4)

¹¹ Como se lee en certificación suscrita por el director administrativo de COMFAMILIAR de Nariño en el mes de julio hogaño (PDF 011/pág. 5)

De conformidad con el artículo 74 de la Constitución Política “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable”. En concordancia, el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014¹² señala el principio de máxima publicidad para titular universal, de acuerdo con el cual, “[t]oda información en posesión, bajo control o custodia de un **sujeto obligado es pública** y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.”

En consecuencia, el derecho de acceso a la información no es absoluto, pues puede ser restringido, pero solo en las hipótesis taxativamente señaladas en la Constitución y en la ley. Este razonamiento también se extrae del artículo 4 de la Ley 1712 de 2014, conforme con el cual, en “*ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática*”¹³.

Ahora bien, se entiende como información “*un conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen*”¹⁴. Respecto a la **información pública**, esta se define como “*toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal*”¹⁵. Y, por su parte, la **información pública reservada** corresponde a “*aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley*”¹⁶

Entre los sujetos obligados, se encuentran las “**personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos**” pero “*respecto de la información directamente relacionada con la prestación del*

¹² “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”

¹³ El artículo 4 además señala que “[e]l derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos. PARÁGRAFO. Cuando el usuario considere que la solicitud de la información pone en riesgo su integridad o la de su familia, podrá solicitar ante el Ministerio Público el procedimiento especial de solicitud con identificación reservada”.

¹⁴ Literal a) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014

¹⁵ Literal c) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014

¹⁶ Literal d) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014

servicio público¹⁷. Se adiciona que, sobre dichos sujetos, el artículo 9 de la Ley 1712 de 2014 dispone:

“ARTÍCULO 9o. INFORMACIÓN MÍNIMA OBLIGATORIA RESPECTO A LA ESTRUCTURA DEL SUJETO OBLIGADO. *Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:*

a) *La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;*

b) **Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal**, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011¹⁸;

c) *Un directorio que incluya el cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios y las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;*

d) *Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño;*

e) Su respectivo **plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión**, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de

¹⁷ Literal c) del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014

¹⁸ Este artículo de la Ley 1474 de 2011, dispone: **“ARTÍCULO 74. PLAN DE ACCIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.

A partir del año siguiente, el Plan de Acción deberá estar acompañado del informe de gestión del año inmediatamente anterior. Igualmente publicarán por dicho medio su presupuesto debidamente desagregado, así como las modificaciones a este o a su desagregación.

PARÁGRAFO. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta estarán exentas de publicar la información relacionada con sus proyectos de inversión”.

los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas;

f) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

g) Publicar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.

PARÁGRAFO 1o. *La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.*

PARÁGRAFO 2o. *En relación a los literales c) y e) del presente artículo, el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerá un formato de información de los servidores públicos y de personas naturales con contratos de prestación de servicios, el cual contendrá los nombres y apellidos completos, ciudad de nacimiento, formación académica, experiencia laboral y profesional de los funcionarios y de los contratistas. Se omitirá cualquier información que afecte la privacidad y el buen nombre de los servidores públicos y contratistas, en los términos definidos por la Constitución y la ley.*

PARÁGRAFO 3o. *Sin perjuicio a lo establecido en el presente artículo, los sujetos obligados deberán observar lo establecido por la estrategia de gobierno en línea, o la que haga sus veces, en cuanto a la publicación y divulgación de la información”.*

Igualmente, la Ley 1712 de 2014 señala que los sujetos obligados deben publicar información mínima en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 11. INFORMACIÓN MÍNIMA OBLIGATORIA RESPECTO A SERVICIOS, PROCEDIMIENTOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SUJETO OBLIGADO. *Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:*

a) Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención;

b) Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos;

c) *Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas;*

d) ***El contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas;***

e) ***Todos los informes de gestión, evaluación y auditoría del sujeto obligado;***

f) ***Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado;***

g) ***Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;***

h) *Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado, junto con un informe de todas las solicitudes, denuncias y los tiempos de respuesta del sujeto obligado;*

i) *Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado;*

j) *Un registro de publicaciones que contenga los documentos publicados de conformidad con la presente ley y automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información;*

k) *Los sujetos obligados deberán publicar datos abiertos¹⁹, para lo cual deberán contemplar las excepciones establecidas en el título 3 de la presente ley. Adicionalmente, para las condiciones técnicas de su publicación, se deberán observar los requisitos que establezca el Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces”.*

¹⁹ De conformidad con el literal j) del artículo 6 de la Ley 1712 de 2014: “**Datos Abiertos.** Son todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos”

En cuanto a las **excepciones del acceso a la información**, la Ley 1712 de 2014, sostiene:

“ARTÍCULO 18. INFORMACIÓN EXCEPTUADA POR DAÑO DE DERECHOS A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS. <Artículo corregido por el artículo 2 del Decreto 1494 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

a) <Literal corregido por el artículo 1 del Decreto 2199 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011.

b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad.

c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales”.

PARÁGRAFO. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable”.

En igual sentido, el artículo 19 señala:

“ARTÍCULO 19. INFORMACIÓN EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PÚBLICOS. <Artículo **CONDICIONALMENTE** exequible> 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”.

En lo que atañe a este artículo, en la **sentencia C- 274 de 2013** se mencionó:

*“Según lo que establece el inciso primero del artículo 19, para que un sujeto obligado pueda negar el acceso a **información pública reservada** relativa a las materias señaladas en el artículo: (i) sólo puede hacerlo si ese acceso está expresamente prohibido por la Constitución o por una norma de carácter legal; y (ii) debe manifestarlo por escrito y de manera motivada.*

A pesar de que el texto del artículo 19 no expresa tales criterios ni cualifica la motivación que debe presentar el sujeto obligado, la carga probatoria que debe cumplir éste, fue expresamente recogida en el artículo 29²⁰ de este proyecto. Por ello, el sujeto obligado que niegue el acceso a un documento información pública, alegando su carácter reservado deberá (i) hacerlo por escrito y demostrar que (ii) existe un riesgo presente, probable y específico de dañar el interés protegido, y (iii) que el daño que puede producirse es significativo. Por lo que no encuentra la Corte que respecto del artículo 19 exista reproche constitucional.

(...)

En cuanto el listado de intereses públicos protegidos señalados en los literales del artículo 19, a la luz de lo dicho previamente, a pesar de la aparente generalidad de los términos empleados por el legislador estatutario para su consagración, la posibilidad de que tales intereses en concreto den lugar a una prohibición de publicidad o al establecimiento de una reserva depende en todo caso de que dicha restricción obedezca a un interés legítimo e imperioso y no exista otro medio menos restrictivo para garantizar dicho interés.

No sobra resaltar que la aplicación de la reserva en estas materias, debe estar expresamente consagrada en la ley o en la Constitución, en términos precisos; (i) y motivarse en cada caso concreto (ii) que existe un riesgo real, probable y específico de dañar el interés

²⁰ Se refiere al actual artículo 28 de la Ley 1712 de 2014

protegido, y (iii) que el daño que puede producirse sea significativo, si se autoriza el acceso a esa información. En otras palabras, el acceso se limita a la información calificada como reservada, no a las razones de la reserva, que son públicas y objeto de control y de debate.

Por lo anterior, la Corte declarará exequible el artículo 19, en el entendido de que la norma legal que establezca la prohibición del acceso a la información debe (i) obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso; y ii) no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin. Restringir el acceso a una información no es una función discrecional, sino restringida, necesaria y controlable". (Destaca la Sala)

Por su parte, en el artículo 21 la misma Ley 1712 de 2014 establece:

ARTÍCULO 21. DIVULGACIÓN PARCIAL Y OTRAS REGLAS. <Artículo corregido por el artículo 3 del Decreto 1494 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> *En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, **debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable.** La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de conocimiento público. **La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia.***

<Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Ninguna autoridad pública puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información.

Las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones.

Y sobre las garantías de acceso a la información, la misma ley señala:

“ARTÍCULO 28. CARGA DE LA PRUEBA. *Le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial. En particular, el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o*

constitucionalmente. **Además, deberá establecer si se trata de una excepción contenida en los artículos 18 y 19 de esta ley y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información.**

En la **sentencia C- 274 de 2013** este artículo se analizó como artículo “29” y sobre el particular la Corte Constitucional refirió:

*“El artículo 29 establece que es el sujeto obligado bajo cuyo control se encuentra un documento público, quien tiene la carga de la prueba cuando ha invocado que éste debe permanecer en reserva, con base en **alguna de las excepciones contenidas en los artículos 19 y 20 del proyecto de ley.**”²¹*

En ese evento, debe expresar las razones que fundamentan la negativa, esto es, que se trata de una de las excepciones autorizadas en los artículos 18 y 19 del proyecto, así como las pruebas que evidencian que la información solicitada debe permanecer en reserva dado que el daño que puede causar permitir su acceso es real, probable y específica, y que tal daño excede el interés público que representa el acceso a la información.

Contrario a lo que afirma el Procurador General de la Nación y otro de los intervinientes, los criterios elegidos por el legislador para definir la carga probatoria y argumentativa que debe cumplir el sujeto obligado son compatibles con la protección constitucional que en nuestro ordenamiento tiene el derecho fundamental a acceder a la información pública.

Los adjetivos empleados por el legislador, lejos de ser ambiguos, recogen el estándar probatorio constitucional e internacional que se ha empleado para valorar si la denegación a acceder a un documento público, es un acto arbitrario o un acto legítimo amparado por la Constitución y la ley.

Dado que la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos, constituye un deber constitucional que quien deniega su acceso alegando la existencia de una reserva, demuestre que su decisión no es acto arbitrario,²² sino el resultado de una decisión administrativa legítima, responsable, juiciosa y

²¹ El artículo cita erróneamente la numeración de las disposiciones que establecen las excepciones.

²² Corte I.D.H., Caso *Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

respetuosa de los derechos ciudadanos y acorde con los deberes que tienen los servidores públicos.

Estas exigencias aseguran la protección máxima del derecho a acceder a documentos públicos y evitan la actuación discrecional y arbitraria del Estado, que resulta acorde con los parámetros constitucionales que protegen los derechos de petición, información, acceso a la información, la libertad de prensa, la libertad de expresión y el ejercicio de los derechos políticos, y en esa medida es compatible con la Carta”.

De otro lado, se tiene que el **artículo 24 de la Ley 1437 de 2011** modificado por la Ley 1755 de 2015, señala:

ARTÍCULO 24. INFORMACIONES Y DOCUMENTOS RESERVADOS.

<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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. <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”.

Sobre los numerales 3, 5 y 6 la Corte Constitucional, en la sentencia C-951 de 2014, sostuvo:

- ***“Numeral 3: Reserva de la información que involucre 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.***

Habida cuenta que el numeral 3 del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria protege la información y documentos por medio de los cuales pueden ser divulgados cuestiones que involucren la “privacidad e intimidad de las personas” incluidas en determinados documentos laborales y en la historia clínica de las personas, para efectos de examinar la constitucionalidad de esta reserva es necesario precisar el ámbito que cobija.

En su intervención, en relación con el numeral 3 del artículo 24, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y la Fundación para la Libertad de Prensa señalan que excepto la expresión “así como la historia clínica”, todo lo demás desconoce el artículo 20 de la Constitución y el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en la medida en que toda la información privada incluida en las hojas de vida y la historia laboral será reservada, sin establecer ninguna diferenciación entre la información personal de los particulares y la de los servidores públicos. Lo anterior, es expresado en los siguientes términos: “La redacción de esta norma es confusa porque no establece cuál es la información de las hojas de vida, historia laboral y expedientes pensionales que debe, mantenerse protegida. Esta falta de claridad no es un asunto menor que escape a las competencias de la Corte, pues se presta para que los funcionarios públicos hagan interpretaciones de la norma que limiten gravemente el derecho a

acceder a la información pública, por esta vía se desconocerían otros derechos fundamentales como los consagrados en los artículos 20, 23, 40, 73 y 74 de la Constitución Política²³.”

Si bien la Corte comparte lo dicho por los intervinientes, en tanto la indeterminación en la redacción de la norma puede conducir a un entendimiento de la misma que resulte desproporcionado e irrazonable, toda vez que no especifica cuál es la información que hace parte de los documentos relacionados que constituye o cuya divulgación puede llevar a una vulneración del derecho a la intimidad o privacidad de las personas, considera que lo anterior no conduce a la inconstitucionalidad de la norma, **pero sí a que el alcance de su contenido se deba interpretar de manera sistemática e integrada, toda vez que como ya se ha advertido del mismo texto del numeral 3 se deduce que no se trata de la reserva de las hojas de vidas, la historia laboral o los expedientes pensionales en su totalidad, sino de apartes específicos que hagan alusión a datos que involucren la esfera de intimidad y privacidad de las personas.**

Sobre la materia, la Corte se pronunció de manera extensa en la sentencia C-1011 de 2008, mediante la cual se examinó la Ley Estatutaria 1266 de 2008 “por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.”, sentencia que permite para precisar el alcance del numeral 3 en estudio.

Según lo estipulado en el artículo 3º de la Ley Estatutaria 1266 de 2008, los datos personales se clasifican en públicos, semiprivados y privados. El dato público corresponde a aquellos que sean calificados de esa manera por la Constitución y la ley, al igual que todos los que no estén incluidos en las categorías de datos semiprivados y privados. A modo de ejemplo, la ley contempla en dicha categoría los documentos públicos, las sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva y los datos relativos al estado civil de las personas. Los datos semiprivados son aquellos datos personales que no tienen naturaleza íntima, reservada, ni pública y que, por ende, su conocimiento puede interesar no solo a su titular sino a cierto

²³ Folio 146 Cuaderno de intervenciones.

sector o grupo de personas o a la sociedad en general. Ejemplo de esta categoría, es el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios. Esta Corporación ha reconocido que el acceso a la información semiprivada el acceso a la información es un acto compatible por la Constitución, además de la necesidad de ponderar el ejercicio del derecho al hábeas data del titular de la información semiprivada. Por último, el dato privado es aquel que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular.

Al respecto, este Tribunal indicó en la citada sentencia C-1011 de 2008:

“Esta clasificación responde, en buena medida, a la establecida por la jurisprudencia constitucional, a través de las tipologías de información personal de índole cualitativa. El legislador estatutario adopta, en este sentido, una gradación de la información personal a partir del mayor o menor grado de aceptabilidad de la divulgación. Así, la información pública, en tanto no está relacionada con el ámbito de protección del derecho a la intimidad, recae dentro del ejercicio amplio del derecho a recibir información (Art. 20 C.P.) y, en consecuencia, es de libre acceso. Ello, por supuesto, sin perjuicio que en relación con la divulgación de la información pública, resulten aplicables las garantías que el derecho al hábeas data le confiere al sujeto concernido, en cuanto resulten pertinentes. En contrario, los datos semiprivados y privados, habida cuenta la naturaleza de la información que contienen, se les adscriben restricciones progresivas en su legítima posibilidad de divulgación, que se aumentan en tanto más se acerquen a las prerrogativas propias del derecho a la intimidad.”²⁴ De esta forma, el dato financiero, comercial y crediticio, si bien no es público ni tampoco íntimo,

²⁴ Aquí debe insistirse en que los derechos fundamentales a la intimidad, el buen nombre y al hábeas data tienen naturaleza independiente y cada uno de ellos ofrece un grupo de garantías específicas. Aunque en una etapa temprana de la jurisprudencia constitucional, el contenido de estos derechos era confundido, especialmente en la vertiente de considerar al hábeas data como una garantía propia del derecho a la intimidad, esta confusión está actualmente superada, de manera tal que al derecho al hábeas data se le confiere carácter autónomo y con espectro amplio, que ampara todos los procesos de administración de datos personales. Al respecto, la sentencia T-729/02 señaló: “Tanto la consagración constitucional del derecho al habeas data, como sus desarrollos jurisprudenciales, encuentran justificación histórica en el surgimiento del denominado poder informático y la posibilidad del manejo indiscriminado de los llamados datos personales. Durante la vigencia de la actual Constitución, el habeas data pasó de ser una garantía con alcances muy limitados, a convertirse en un derecho de amplio espectro. Es así como bajo la égida del derecho general de libertad (artículo 16) y la cláusula específica de libertad en el manejo de los datos (artículo 15 primer inciso), la jurisprudencia ha reconocido la existencia-validez del llamado derecho a la autodeterminación informática. En este sentido, derecho a la autodeterminación informática y derecho al habeas data, son nociones jurídicas equivalentes que comparten un mismo referente. En la actualidad y a partir de los enunciados normativos del artículo 15 de la Constitución, la Corte Constitucional ha afirmado la existencia-validez de tres derechos fundamentales constitucionales autónomos: el derecho a la intimidad, el derecho al buen nombre y el derecho al habeas data. Sin embargo, el estado actual de cosas no fue siempre el mismo. El camino de la delimitación empieza en el año de 1994, con la sentencia T-229 de 1994, en la cual la Corte estableció una clara diferencia entre el derecho a la intimidad y el derecho al buen nombre. Más adelante, en el año de 1997, con la sentencia T-557 de 1997 la Corte precisó las diferencias entre el derecho a la intimidad y el habeas data, después de que la relación entre ambos se había manejado como de género a especie desde el año de 1992. Para la Sala, la diferenciación y delimitación de los derechos consagrados en el artículo 15 de la Constitución, cobra especial importancia por tres razones: (i) por la posibilidad de obtener su protección judicial por vía de tutela de manera independiente; (ii) por la delimitación de los contextos materiales que comprenden sus ámbitos jurídicos de protección; y (iii) por las particularidades del régimen jurídico aplicable y las diferentes reglas para resolver la eventual colisión con el derecho a la información.”

puede ser accedido legítimamente previa orden judicial o administrativa o a través de procedimientos de gestión de datos personales, en todo caso respetuosos de los derechos fundamentales interferidos por esos procesos, especialmente el derecho al hábeas data financiero”.²⁵

De otra parte, ha de precisarse que en la categoría de datos privados, el legislador estatutario ha englobado las categorías de información privada y reservada. En este caso, la jurisprudencia ha determinado que la posibilidad de acceso a la información es excepcional, debe estar mediada de orden judicial y se predica únicamente de aquellos datos que, siendo privados, difieren de lo que la jurisprudencia ha denominado como datos sensibles. Esto obedece a que el acceso a la información privada constituye una restricción considerable de libre ejercicio del derecho a la intimidad, razón por la cual, la decisión acerca del conocimiento de la misma es un asunto que solo puede ser decidido por las autoridades judiciales en ejercicio de sus funciones, habida consideración de la cláusula general de reserva judicial para la restricción legítima de los derechos fundamentales.

En consecuencia, no todos los datos que reposan en las hojas de vida, la historia laboral, los expedientes pensionales y demás registros de personal están cobijados por la reserva, sino solamente aquellos que tocan con el ámbito privado e íntimo de las personas, que se ha considerado como datos sensibles. Por el contrario, no estarán sujetos a reserva aquellos datos que tengan relevancia pública y no encajen en la categoría de datos personales sensibles.

²⁵ Sobre el particular, en la sentencia SU-082/95, se señaló lo siguiente: “La primera pregunta que surge al intentar el análisis de este asunto, es ésta: ¿la conducta de una persona en lo tocante al cumplimiento de sus obligaciones con los establecimientos de crédito y con el comercio, es asunto que sólo pertenece a su fuero íntimo, desprovisto, por lo mismo, de implicaciones sociales? ¿O, por el contrario, es algo que forma parte de su comportamiento social, sobre lo cual los demás miembros de la comunidad, especialmente los dedicados a la concesión de créditos, tengan eventualmente el derecho a recibir información?

Cuando el artículo 15 de la Constitución consagra el derecho a la intimidad personal y familiar, es evidente que ampara, en primer lugar, aquello que atañe solamente al individuo, como su salud, sus hábitos o inclinaciones sexuales, su origen familiar o racial, sus convicciones políticas y religiosas. Ampara, además, la esfera familiar, lo que acontece en el seno de la familia, que no rebasa el ámbito doméstico. Nadie extraño tiene, en principio, por qué conocer cómo discurre la vida familiar. Sólo en circunstancias anormales, y precisamente para volver a la normalidad, el Estado, por ejemplo, interviene, y temporalmente el derecho a la intimidad familiar debe ceder frente a otro superior.

(...)Entendidas así la intimidad personal y familiar, es claro que resulta exagerado colocar en su mismo plano el comportamiento de una persona en materia crediticia. Ello, por varias razones.

La primera, que el ser buen o mal pagador es algo que necesariamente no sólo interesa al deudor, sino a éste y a quienes son sus acreedores actuales o potenciales.

La segunda, que lo relativo al crédito tiene un contenido económico, que no puede equipararse con lo que pertenece a planos superiores, como la vida, la libertad y la dignidad del hombre.

Dicho en los términos más sencillos, **quien obtiene un crédito de una entidad dedicada a esta actividad y abierta al público, no puede pretender que todo lo relacionado exclusivamente con el crédito, y en especial la forma como él cumpla sus obligaciones, quede amparado por el secreto como si se tratara de algo perteneciente a su intimidad.”**

El artículo 5° de Ley Estatutaria 1581 de 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales” define los datos sensibles de la siguiente manera:

“Artículo 5°. Datos sensibles. Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, **la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos** o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.”

Esta definición fue considerada compatible con el texto constitucional (Sentencia C-748 de 2011), siempre y cuando no se entendiera como una lista taxativa sino meramente enunciativa de datos sensibles, “pues los datos que pertenecen a la esfera íntima son determinados por los cambios y el desarrollo histórico”.

Del mismo modo, la Ley 1581 de 2012 al amparo del principio de confidencialidad establece que: “Todas las personas que intervengan en el Tratamiento de datos personales que no tengan la naturaleza de públicos están obligadas a garantizar la reserva de la información, inclusive después de finalizada su relación con alguna de las labores que comprende el Tratamiento, pudiendo sólo realizar suministro o comunicación de datos personales cuando ello corresponda al desarrollo de las actividades autorizadas en la presente ley y en los términos de la misma.”

En la ya citada Sentencia C-1011 de 2008, la Corte se refirió al núcleo esencial del derecho a la intimidad en los siguientes términos:

“(…) relacionada, entre otros aspectos, con la orientación sexual, los hábitos del individuo y el credo religioso y político. En estos eventos, la naturaleza de esos datos pertenece al núcleo esencial del derecho a la intimidad, entendido como aquella ‘esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la

libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico.”²⁶

Posteriormente, en la Sentencia C-748 de 2011, la Corte aludió a la importancia de salvaguardar la información sensible, debido a su estrecho vínculo con el derecho a la intimidad:

“La jurisprudencia constitucional ha precisado que las características de los datos personales son las siguientes: i) estar referido a aspectos exclusivos y propios de una persona natural, ii) permitir identificar a la persona, en mayor o menor medida, gracias a la visión de conjunto que se logre con el mismo y con otros datos; iii) su propiedad reside exclusivamente en el titular del mismo, situación que no se altera por su obtención por parte de un tercero de manera lícita o ilícita, y iv) su tratamiento está sometido a reglas especiales (principios) en lo relativo a su captación, administración y divulgación.”

A su vez, el artículo 6o. de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública y se dictan otras disposiciones”, clasifica la información pública en las siguientes categorías:

(i) Información pública: Es toda información que un sujeto obligado²⁷ genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal;

(ii) Información pública clasificada: Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley;

²⁶ Sentencias C-517/97, C-692/09 y C-1011/08.

²⁷ **Artículo 5°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital;

b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control; c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público;

d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función;

e) Los partidos movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos;

f) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

(iii) Información pública reservada: Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos consagrados en el artículo 19 de esta ley;

El artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 prevé los casos en que el acceso a la **información pública clasificada** puede ser negado o exceptuado, de manera motivada y por escrito, los cuales se refieren a los eventos en que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

- a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público;
- b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad;
- c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el párrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.

En la misma disposición se prevé que estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable.

Para lo que interesa en este análisis, la Corte indicó en la sentencia C-274 de 2013 que:

“Como se indicó en apartes previos, la prohibición de tratamiento de datos sensibles es una garantía del habeas data y del derecho a la intimidad, y además se encuentra estrechamente relacionada con la protección de la dignidad humana. Sin embargo, en ciertas ocasiones el tratamiento de tales datos es indispensable para la adecuada prestación de servicios –como la atención médica y la educación– o para la realización de derechos ligados precisamente a la esfera íntima de las personas –como la libertad de asociación y el ejercicio de las libertades religiosas y de opinión. Las excepciones del artículo 6 responden precisamente a la necesidad del tratamiento de datos sensibles en dichos escenarios.

Ahora bien, como se trata de casos exceptuados y que, por tanto, pueden generar altos riesgos en términos de vulneración del habeas data, la intimidad e incluso la dignidad de los titulares de los datos, los

agentes que realizan en estos casos el tratamiento tienen una responsabilidad reforzada que se traduce en una exigencia mayor en términos de cumplimiento de los principios del artículo 4 y los deberes del título VI. Esa mayor carga de diligencia se deberá también traducir en materia sancionatoria administrativa y penal.

(...)

La tensión entre el derecho a acceder a la información pública clasificada o pública reservada deberá resolverse en cada caso concreto, para determinar si la posibilidad de negar el acceso a este tipo de información, resulta razonable y proporcionada a la luz de los intereses que se pretenden salvaguardar al garantizar el derecho de acceso a la información pública. Así, por ejemplo, cuando se trata de información clasificada, se deberá sopesar en el caso concreto si la divulgación de ese tipo de información cumple una función constitucional importante o constituye una carga desproporcionada e irrazonable para el derecho a la intimidad de las personas afectadas, que no están obligadas a soportar”.

Precisamente por ello el artículo 21²⁸ de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 establece que: “En aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en un documento no esté protegida por una excepción contenida en la presente ley, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. La información pública que no cae en ningún supuesto de excepción deberá ser entregada a la parte solicitante, así como ser de conocimiento público. La reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia”.

De esta manera, frente a casos concretos en los que se contraponga el derecho a la intimidad y el interés ciudadano el operador deberá ponderar cuál de estos derechos ha de prevalecer, de conformidad con lo regulado en las Leyes Estatutarias 1266 de 2008, 1581 de 2012 y 1712 de 2014 y los criterios jurisprudenciales establecidos en la aplicación de la reserva de información, cuando se trata de datos personales sensibles o datos públicos clasificados.

²⁸ Por virtud de la Sentencia C -274 de 2013 el artículo 21 fue declarado exequible de manera condicionada “en el entendido que se exceptúa el supuesto en que la sola respuesta ponga en evidencia la información negada.”

Aunque la reserva de la historia clínica tiene plena justificación, bien puede ocurrir que se requiera develar la información que reposa en ella, en tanto pudieran presentarse circunstancias en las que se pone en riesgo la salud pública o está en juego la protección de derechos fundamentales del peticionario, situación que deberá ponderar la autoridad competente.

Por lo expuesto en precedencia, la Corte considera que numeral 3 del artículo 24 es compatible con el texto constitucional, en cuanto se justifica plenamente la reserva de cuestiones que reposen en las hojas de vida, expedientes pensionales u otros documentos de orden laboral, así como en las historias clínicas, que involucren el ámbito privado y de intimidad de las personas, en la forma que ha sido precisado por las citadas leyes y la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, este precepto será declarado exequible

- ***Numeral 5: Reserva de los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.***

El numeral 5 del artículo 24 establece el carácter reservado de la información financiera y comercial de las personas, de conformidad con lo previsto en la Ley Estatutaria 1266 de 2008, “por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.”

Este contenido normativo otorga el carácter de reservado a la información contenida en los bancos de datos que revista la característica de tener un componente comercial y financiero, a partir del cual se pueda efectuar un análisis de riesgo, como una materialización de la garantía constitucional consagrada en el artículo 15 de la Carta Política.

Lo anterior exige determinar el alcance de la expresión “datos referentes a la información comercial y financiera”, pues de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1266 de 2008, ciertos datos, aun cuando puedan contener información comercial y financiera respecto de las personas, no por ello revestirán el carácter de reservada, en la medida en que para que se configure la procedencia de la reserva, la información deberá servir “como elemento de análisis para la evaluación de los riesgos de la situación comercial o

financiera de la persona”. Además de cuáles son los “términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008” en materia de reserva de dicha información.

Al respecto, se encuentra que el literal j) del artículo 3º de la Ley 1266 de 2008, define a la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, como aquella referida “al nacimiento, ejecución y extinción de obligaciones dinerarias, independientemente de la naturaleza del contrato que les dé origen”

En la Sentencia C-1011 de 2008, mediante la cual se examinó la constitucionalidad del proyecto que se convirtió en la Ley Estatutaria 1266 de 2008, la Corte consideró que de manera general, esa definición no presenta inconvenientes desde la perspectiva constitucional, toda vez que recoge los aspectos que resultan relevantes y pertinentes para el cálculo del riesgo financiero y, cuya recolección por parte de los operadores de esta información resulta justificada, de acuerdo con las facultades propias del derecho al hábeas data, los principios de administración de datos personales y las demás libertades y garantías aplicables a los procesos de recolección, tratamiento y circulación de datos. Sin embargo, declaró inexecutable la segunda parte del texto original del literal j), que consideraba dentro de esta categoría, la información relativa a “las demás actividades propias del sector financiero o sobre el manejo financiero” y a “los estados financieros del titular”, habida cuenta de su vaguedad e imprecisión, incompatible con el principio de finalidad propio del tratamiento de ese tipo de información contenida en bancos de datos. Además, por desconocer que, de conformidad con el artículo 15 de la Constitución, para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley. En la misma sentencia C-1011 de 2008, la Corte estableció que:

“Es a partir de lo previsto en el artículo 15 C.P., entonces, que el Constituyente ha calificado a los libros de contabilidad como documentos privados, cuyo acceso es constitucionalmente legítimo en tres supuestos definidos: (i) cuando sean solicitados por las autoridades administrativas de carácter tributario y para los fines propios de sus funciones; (ii) cuando el requerimiento lo realice una autoridad judicial; o (iii) en el marco de las actividades de inspección, vigilancia e intervención del Estado. Esta restricción supone, a juicio de la Corte, que en los demás eventos el acceso a los libros de

contabilidad se encuentra restringido, en tanto sólo interesa a los propósitos y fines de las empresas y comerciantes. Ello, por supuesto, sin perjuicio de la posibilidad que la información relacionada con balances, estados de pérdidas y ganancias, etc., pueden ser presentados voluntariamente por el titular o exigidos por una entidad crediticia o comercial, para efectos de análisis de solvencia o de capacidad de pago del cliente potencial. Ello en razón a que estas hipótesis son legítimas, en tanto difieren de la incorporación de los “estados financieros del titular” a archivos y bancos de datos, con el ánimo de que sean divulgados a partir de las reglas ordinarias de tratamiento de datos personales, consagrados en la normatividad estatutaria.

Bajo este marco de referencia, la inclusión de los estados financieros dentro la definición de información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, se muestra problemática. En efecto, si se considera que los libros de contabilidad, que son el soporte de los estados financieros, hacen parte de la información personal susceptible de ser sometida a los procesos de administración de datos previstos en la norma estatutaria, podrían ser objeto de circulación por parte de los terceros usuarios de la información que ofrecen los operadores. En estas circunstancias, se desconocería la restricción prevista en el artículo 15 C.P., que circunscribe el acceso a los libros de contabilidad a los supuestos mencionados. “

Finalmente, cabe recordar, que según lo previsto en el numeral 1 del artículo 9º de la Ley 1266 de 2008, los usuarios de la información financiera y comercial tienen los deberes de: (i) guardar reserva de la información financiera o comercial que les sea suministrada por los operadores de los bancos de datos, las fuentes o los titulares de la misma; y (ii) utilizarla únicamente para los fines lo que les fue entregada, en los términos del artículo 15 de esta ley, saber:

- a. Como elemento de análisis para establecer y mantener una relación contractual, cualquiera que sea su naturaleza, así como para la evaluación de los riesgos derivados de una relación contractual vigente.*
- b. Como elemento de análisis para hacer estudios de mercado o investigaciones comerciales o estadísticas.*
- c. Para el adelantamiento de cualquier trámite ante una autoridad pública o una persona privada, respecto del cual dicha información resulte pertinente.*

- d. Para cualquier otra finalidad, diferente de las anteriores, respecto de la cual y en forma general o para cada caso particular se haya obtenido autorización por parte del titular de la información.

De conformidad con los parámetros constitucionales señalados en la jurisprudencia, a juicio de la Sala, el establecimiento de la reserva respecto de los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley 1266 de 2008, no ofrece inconvenientes desde la perspectiva constitucional, en la medida en que su consagración plasma una protección al manejo apropiado que debe brindarse a la información personal reportada en bancos de datos, materializando de este modo el derecho a la intimidad personal consagrado en el artículo 15 de la Carta Política y estableciendo de igual forma, una limitación al ejercicio del derecho de petición para acceder a este tipo de información personal que obre en los referidos bancos de datos.

Conforme a lo anterior, la Corte declarará exequible el numeral 5 del artículo 24 del proyecto de ley estatutaria en estudio.

- **Numeral 6: Reserva de las informaciones y documentos protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos**

El numeral 6 del artículo 24 remite a conceptos establecidos en prácticas comerciales e industriales, los cuales en la definición de secreto empresarial prevista por la Decisión 486 de 14 de septiembre de la Comunidad Andina de Naciones, aplicable en Colombia, en estos términos:

“Artículo 260.- Se considerará como secreto empresarial cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, en la medida que dicha información sea:

- a) secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva;
- b) tenga un valor comercial por ser secreta; y

c) haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta.

La información de un secreto empresarial podrá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o **prestación de servicios**” (negrilla y cursiva ausentes en texto original)

Como se advierte, el fundamento de la reserva consagrada en el numeral 6 radica en que las hipótesis previstas aluden a información vital para cualquier empresa o comerciante, en tanto manifestaciones de saberes cuya reserva representa protección de su actividad económica o industrial, especialmente, en relación con posibles competidores. Se trata de una garantía del derecho a la libre competencia económica consagrado en el artículo 333 de la Constitución, en la medida en que el secreto comercial e industrial configura una de las concreciones de la libertad económica y a la libre empresa reconocidas por la Carta Política.

Al ser este el concepto enunciado en el numeral 6 del artículo 24, encuentra la Sala un fundamento suficiente para que el mismo se consagre como una de las excepciones a la regla general de acceso a la información pública, pues, como se observa, su reserva tiene como propósito brindar mecanismos para la protección de derechos constitucionales como la libre iniciativa privada, así como la libre actividad y competencia económicas (art. 333 CP). La Corte coincide con el concepto fiscal, en cuanto permitir la divulgación de los secretos comerciales e industriales, desconocería un aspecto esencial de la garantía efectiva a estas libertades constitucionales, al beneficiar sin justificación legítima a los competidores, con una información que no les es propia.

Una reserva muy similar, se prevé en el literal c) del artículo 18 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, que restringe el acceso a la denominada como información pública clasificada, el cual puede ser denegado mediante decisión motivada, cuando pudiere causar un daño, entre otros derechos, a los secretos comerciales e industriales. Esta disposición fue declarada exequible en la Sentencia C-274 de 2013, por cuanto la Corte consideró que tal limitación resulta razonable a la luz de los parámetros de constitucionalidad establecidos por la jurisprudencia, toda vez que protege un interés constitucional imperioso y la restricción de acceso a esta información ha sido considerada razonable y proporcionada, por el

daño que puede causar a la intimidad y a los derechos económicos de los ciudadanos.²⁹ En todo caso, la Corporación aclaró, que este tipo de restricciones tienen una duración limitada, fijada en las normas que protegen esta información, por lo que no les sería aplicable la excepción de reserva ilimitada en el tiempo a que hace referencia el parágrafo del artículo 18, como quiera que ello contraría el principio según el cual, tales restricciones deben tener una duración razonable.

(...)

Con base en las consideraciones antes mencionadas, el numeral 6º del artículo 24 del proyecto en estudio se declarará exequible.

3.4. Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas

Los artículos 32 y 33 de la Ley 1755 de 2015 extienden el derecho fundamental de petición al ámbito privado, permitiendo que los ciudadanos presenten solicitudes ante organizaciones, personas naturales e instituciones privadas en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 32. DERECHO DE PETICIÓN ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.

<Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título.

Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley.

Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y

²⁹ Sentencias T-073 A de 1996 y C-881 de 2011, entre otras.

las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data.

PARÁGRAFO 1o. *Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.*

PARÁGRAFO 2o. *Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas.*

PARÁGRAFO 3o. *Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes.*

ARTÍCULO 33. DERECHO DE PETICIÓN DE LOS USUARIOS ANTE INSTITUCIONES PRIVADAS. *<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, **que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.** (Negrillas de la Sala)*

De modo que, las disposiciones en mención garantizan la efectividad del derecho de petición frente a particulares, imponiendo a determinadas personas y entidades privadas el deber de recibir, tramitar y responder las solicitudes de acuerdo con lo ya mencionado.

3.5. Acerca de las Cajas de Compensación Familiar

De conformidad con el artículo 39 de la Ley 21 de 1982, las Cajas de Compensación Familiar “son personas jurídicas de derecho privado **sin ánimo de lucro**, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley”. A su turno, el parágrafo 2 del artículo 19

de la Ley 1797 de 2016³⁰ señala que “[e]l régimen de contratación de las Cajas de Compensación Familiar continuará siendo de derecho privado”.

En este sentido, dichas entidades, por un lado, cumplen funciones de manejo de recursos públicos según el artículo 41 de la Ley 21 de 1982:

“1. Recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), las escuelas industriales y los Institutos Técnicos en los Términos y con las modalidades de la ley.

2. Organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar en especie o servicios, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 62 de la presente Ley.

3. Ejecutar, con otras Cajas o mediante vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios, dentro del orden de prioridades señalado por la ley.

4. Cumplir con las demás funciones que señale la ley”

Y, por otro lado, son entes de carácter privado que actúan en el mercado como comerciantes, tal como dejan entrever las funciones señaladas en la Ley 782 de 2002:

“ARTÍCULO 16. FUNCIONES DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN. El artículo 41 de la Ley 21 de 1982 se adiciona, con las siguientes funciones:

1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia.

2. Invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, conforme las reglas y términos del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás disposiciones que regulen las materias.

Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en general para desarrollar actividades relacionadas con este campo conforme las disposiciones legales vigentes, individual o conjuntamente,

³⁰ “Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”

continuarán facultadas para el efecto, en forma individual y/o conjunta, de manera opcional para la Caja.

Las Cajas de Compensación Familiar que no administren directamente los recursos del régimen subsidiado de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 o a través de terceras entidades en que participen como asociados, deberán girarlos, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las siguientes prioridades:

(...)

3. Participar, asociarse e invertir en el sistema financiero a través de bancos, cooperativas financieras, compañías de financiamiento comercial y organizaciones no gubernamentales cuya actividad principal de la respectiva institución sea la operación de microcrédito, conforme las normas del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás normas especiales conforme la clase de entidad.

Cuando se trate de compra de acciones del Estado, las Cajas de Compensación se entienden incluidas dentro del sector solidario.

(...)

Con el propósito de estimular el ahorro y desarrollar sus objetivos sociales, las Cajas de Compensación Familiar podrán constituir y participar en asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, instituciones financieras de naturaleza cooperativa, cooperativas financieras o cooperativas de ahorro y crédito, con aportes voluntarios de los trabajadores afiliados y concederles préstamos para los mismos fines.

(...)

11. Administrar directamente o a través de convenios o alianzas estratégicas el programa de microcrédito para la pequeña y mediana empresa y la microempresa, con cargo a los recursos que se prevén en la presente ley, en los términos y condiciones que se establezca en el reglamento para la administración de estos recursos y conforme lo previsto en la presente ley y sin perjuicio de lo establecido en el numeral 3 de este artículo. Dichas actividades estarán sujetas al régimen impositivo general sobre el impuesto a la renta.

12. Realizar actividades de mercadeo, incluyendo la administración de farmacias. Las Cajas que realicen actividades diferentes en materia de mercadeo social lo podrán realizar siempre que acrediten para el efecto independencia contable, financiera y operativa, sin que puedan

comprometer con su operación la expansión o mantenimiento los recursos provenientes de los aportes parafiscales o de cualquier otra unidad o negocio de la Caja de Compensación Familiar.

13. El Gobierno Nacional determinará los eventos en que las Cajas de Compensación Familiar podrán constituir e invertir en fondos de capital de riesgo, así como cualquier otro instrumento financiero para el emprendimiento de microcrédito, con recursos, de los previstos para efectos del presente numeral.

Las Cajas podrán asociarse entre sí o con terceros para efectos de lo aquí previsto, así como también vincular como accionistas a los trabajadores afiliados al sistema de compensación.

14. <Numeral adicionado por el artículo 1 de la Ley 920 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Autorización general. Las Cajas de Compensación Familiar podrán adelantar la actividad financiera con sus empresas, trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados en los términos y condiciones que para el efecto reglamente el Gobierno Nacional.

(...)

A propósito de lo anterior, es del caso exponer que, dentro de su ámbito privado, la información o documentación sometida a reserva de las Cajas de Compensación Familiar comprende aquella vinculada con las actividades comerciales e industriales que ejecutan en desarrollo de su gestión privada. Bajo esa perspectiva, dicha protección cobija la información contenida en los libros y papeles de comercio, junto con sus anexos y notas complementarias, así como las actas de junta directiva y los asuntos relacionados con su actividad contractual, entre otros, cuando tales actuaciones se enmarcan en el derecho privado.

En efecto, de acuerdo con el artículo 15 de la Constitución Política, “[p]ara efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado **podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley**”.

En este sentido, se entiende que el derecho a acceder a los documentos es posible salvo cuando dichos documentos se encuentran sometidos a reserva por hacer parte de la gestión privada de la empresa. Sobre el particular, por ejemplo, en la sentencia **T- 181 de 2014**, la Corte Constitucional examinó la acción de

tutela promovida por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (ETB) contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por la presunta vulneración de su derecho fundamental al debido proceso.

El asunto tuvo origen cuando una concejala de Bogotá solicitó a la ETB copia de las actas de Junta Directiva y de Asamblea General de Accionistas, junto con las grabaciones de video de cada sesión. La ETB negó la entrega al considerar que se trataba de documentos sometidos a reserva, lo que llevó a la concejala a presentar recurso de insistencia. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de única instancia declaró mal denegada la solicitud y ordenó entregar los documentos, al estimar que la ETB era una empresa de servicios públicos sujeta a la Ley 142 de 1994 y que, aunque las actas tenían reserva conforme al Código de Comercio, la concejala actuaba en ejercicio de funciones de control político.

La ETB acudió entonces a la acción de tutela, alegando que las providencias incurrieron en defecto sustantivo porque no tuvieron en cuenta su naturaleza jurídica de sociedad comercial por acciones, su actividad en el mercado de las TIC bajo reglas de derecho privado, las particularidades del derecho de petición frente a empresas que prestan esos servicios y los límites del control político. El Consejo de Estado, en primera y segunda instancia declaró improcedente el mecanismo de amparo.

La Corte Constitucional, al resolver el problema jurídico, precisó que el Tribunal debía determinar primero la naturaleza de los documentos solicitados, **pues en las empresas de servicios públicos mixtas pueden existir documentos públicos, relacionados con el cumplimiento de funciones públicas o la prestación del servicio, y documentos privados, originados en actividades comerciales desarrolladas en condiciones de competencia.** Para la Corte, las actas de Junta Directiva y Asamblea General de Accionistas de la ETB no podían calificarse automáticamente como públicas por provenir de una entidad con participación estatal, ya que la empresa, aunque era una entidad pública de naturaleza especial, actuaba también como comerciante sometido al derecho privado en el mercado de las telecomunicaciones.

Por ello, concluyó que las actas solicitadas, en cuanto vinculadas con su objeto social y estrategias comerciales, tenían naturaleza privada y estaban sometidas a la reserva propia de los libros y papeles del comerciante. La Corte sostuvo que el artículo 61 del Código de Comercio sí era pertinente para analizar la reserva, pero que el Tribunal le atribuyó efectos no previstos por el legislador.

La Sala transcribe los siguientes apartes de la sentencia **T- 181 de 2014**, pues vale la pena traerlos a colación para el asunto de marras:

“4.3.3. Por otra parte, cuando se trate de documentos de carácter privado, contrario a lo dispuesto para el acceso a los documentos públicos, la regla general es la reserva, en tanto la ley no disponga excepcionalmente su exhibición o la expedición de copias. En ese sentido, el artículo 15 de la Carta Política, en el inciso 4° establece que “Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.”

4.3.4. De acuerdo con lo anterior, dependiendo de la naturaleza pública o privada del documento, será aplicada la normatividad correspondiente para determinar si por regla general está permitido el acceso, o si por el contrario, la reserva del mismo prevalece, salvo en las excepciones establecidas por la ley.

4.3.5. En ese orden de ideas, en el caso de las empresas de servicios públicos mixtas, que sean entidades públicas, pero sometidas a las reglas del derecho privado para la realización de su objeto social, es evidente que dependiendo de la función que cumplan como entidad pública o como particular, pueden existir dentro de sus documentos algunos que tengan carácter público, mientras que otros pueden ser totalmente privados.

4.3.6. Tendrán el carácter de documentos públicos aquellos que estén relacionados con el cumplimiento de la prestación del servicio público que le corresponda por ley, al igual que los que sean producto del ejercicio de prerrogativas propias de una entidad pública. Respecto de estos documentos el ciudadano tendrá la posibilidad de acceder a ellos en cuanto son de público conocimiento, salvo que exista una reserva expresa consagrada en una norma legal.

4.3.7. Ahora bien, se entenderá como documento privado y por tanto no podrá ser consultado por los ciudadanos, excepto que sea para la satisfacción de los fines consagrados en la Constitución o en la ley, aquellos que sean originados del ejercicio de las funciones que realice la entidad, equiparables a las que realizan los particulares en un mercado donde se necesita que compita en igualdad de condiciones para la eficaz prestación del servicio.

4.3.8. De lo anterior, colige la Sala que la determinación del régimen jurídico de la reserva de los documentos de las empresas de servicios públicos mixtas, depende directamente de la naturaleza pública o privada del documento, por cuanto partiendo de ello se puede definir cuál de las dos regulaciones constitucionales y legales mencionadas resulta aplicable para precisar si es posible o no el acceso". (Destaca la Sala)

(...)

5. Caso concreto

(...)

5.3.1. Como se explicó en las consideraciones expuestas con anterioridad, las empresas de servicios públicos mixtas, que son entidades públicas pero sometidas a las reglas del derecho privado para la realización de su objeto social, **producen documentos de carácter público, cuando actúan en cumplimiento de las prerrogativas propias de las entidades públicas; y documentos de carácter privado, cuando son originados del ejercicio de las funciones que realiza la entidad en las mismas condiciones que los particulares que intervienen en el mercado.**

5.3.2. En esos casos, **y desde que la naturaleza del documento sea clara, no hay problema alguno para aplicar la normatividad que en función de la reserva establece la Constitución y la ley. Contrario a lo que ocurre cuando los documentos solicitados no se pueden clasificar fácilmente como públicos o privados, como por ejemplo, el caso de las actas expedidas por la Asamblea de Accionistas y por la Junta Directiva de una empresa de servicios públicos mixta, como por ejemplo la ETB.**

5.3.3. Lo anterior, bajo el entendido que en aquellos documentos (actas) concurren, **por un lado, la manifestación de la principal función pública que cumple la ETB, relacionada con la prestación del servicio público de las telecomunicaciones, junto con la realización de su objeto social correspondiente a la labor que como comerciante desempeña en un mercado donde se requiere que compita en igualdad de condiciones con los particulares que prestan el mismo servicio público. De ahí, la importancia que el Tribunal que avocó conocimiento del recurso de insistencia para efectos de definir si era procedente o no la entrega de las**

actas, estudiara y determinara cuál era el tratamiento que debía dárseles a esos documentos.

5.3.4. Aquí es importante mencionar que el Código General del Proceso en el artículo 243 ofrece un criterio orgánico que permitiría en principio precisar la naturaleza jurídica del documento, pues define de forma clara, en su inciso segundo, que los documentos públicos serán aquellos otorgados: (i) por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención; ó (ii) por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. De esa forma, si se subsumiera los elementos del presente caso en las reglas de esta norma, sería fácil afirmar que cuando hablamos de las **actas de la Junta Directiva o de la Asamblea de Accionistas, estaríamos ante documentos públicos en la medida que fueron expedidos por una entidad pública, o por los órganos de dirección, que están integrados por funcionarios públicos o particulares en ejercicio de la función pública.**

5.3.5. Empero, estima la Sala que sostener llanamente que tales actas son públicas porque la entidad es pública o porque el órgano que las expidió está compuesto por funcionarios públicos, sería problemático, si se pone de presente que la ETB, a pesar de ser una entidad pública regida por el régimen de las empresas de servicios públicos, **se encuentra sometida también a las reglas del derecho privado establecidas en el Código de Comercio**, para el cumplimiento de sus funciones como comerciante, en un mercado donde compite con empresas del sector privado. Por tal razón, resultaría insuficiente el criterio orgánico como eje definitorio de la naturaleza de las actas.

5.3.6. Por otro lado, tenemos la naturaleza de la actividad que desarrolla la entidad para la realización de su objeto social, como criterio relevante para definir la naturaleza del documento. En este caso, la ETB está encargada de prestar el servicio público de las telecomunicaciones, para lo cual es indispensable su participación **a través de actividades comerciales en un mercado donde intervienen particulares** que también están encargados de la prestación del servicio de las TIC. En razón a ello, la realización del objeto social y de las estrategias comerciales debe estar regulada por las normas aplicables a las sociedades comerciales, tal y como lo dispone la Ley 142 de 1994, cuando hace remisión en lo que a ese ámbito corresponde al régimen privado del Código de Comercio.

5.3.7. Así, dado que la ETB actúa como particular en las mismas o similares condiciones a las de los particulares que operan en el mercado de las TIC,

*las actas que sean proferidas por la Junta Directiva y la Asamblea General de Accionistas **en realización de ese objeto social sometido al régimen jurídico del derecho privado, se tendrán como documentos de naturaleza privada, sobre los cuales, por regla general, se predica la reserva, salvo las excepciones que consagre la ley taxativamente.***

5.3.8. En virtud de lo expuesto con antelación, es claro que la norma legal aplicable para efectos de la reserva de las actas solicitadas, es el artículo 61 del C. de C. mediante el cual se reglamenta la excepción al derecho de reserva de los libros y papeles del comerciante, a saber:

“ARTÍCULO 61. EXCEPCIONES AL DERECHO DE RESERVA. Los libros y papeles del comerciante no podrán examinarse por personas distintas de sus propietarios o personas autorizadas para ello, sino para los fines indicados en la Constitución Nacional y mediante orden de autoridad competente.

Lo dispuesto en este artículo no restringirá el derecho de inspección que confiere la ley a los asociados sobre libros y papeles de las compañías comerciales, ni el que corresponda a quienes cumplan funciones de vigilancia o auditoría en las mismas.”

5.3.9. ***Este artículo señala dos supuestos en los cuales es posible levantar la reserva que por regla general se mantiene sobre documentos que se entienden son de carácter privado, en la medida que el Código de Comercio contiene disposiciones relacionadas con la función que desempeñan las sociedades y por consiguiente los comerciantes, para competir con otros particulares en el sector privado. La primera de las excepciones al derecho de reserva, es cuando los libros y papeles sean requeridos para los fines indicados en la Constitución Nacional y mediante orden de autoridad competente, mientras que la segunda, se presenta cuando tales documentos sean solicitados para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y auditoría.***

5.3.9.1. Para definir el alcance del primer supuesto, es necesario analizar el artículo 61 del C. de C. a la luz de lo dispuesto en el artículo 15 de la Carta Política, por cuanto, este último señala en el inciso 4° cuales son los fines constitucionales para autorizar la presentación de los libros de contabilidad y demás documentos privados. Los fines establecidos por esa norma Superior son: **tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado.**

De lo anterior, considera la Sala que la función de control político que invocó la concejala para hacer inoponible la reserva de los documentos privados y en efecto lograr acceder a la información contenida en ellos, no se enmarca dentro de los fines constitucionales enunciados anteriormente, puesto que, no es el caso de un control fiscal que ampara un fin tributario, ni un control que persiga un fin judicial, ni mucho menos el ejercicio de un control de inspección, vigilancia e intervención propio del cumplimiento de las funciones de las Superintendencias frente a las empresas que prestan servicios públicos.

5.3.9.2. En cuanto, al segundo supuesto, relacionado con la posibilidad de exhibir los documentos del comerciante cuando estos sean solicitados para el cumplimiento de las funciones de vigilancia y auditoria, al igual, que en el supuesto anterior, considera la Sala que las excepciones previstas en la norma no corresponden a la esencia del control político que, en este caso, pretende alegar la concejala para levantar la reserva que recae sobre los documentos privados de la ETB.

5.3.10. En consecuencia, considera la Sala que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la ETB, al incurrir en un defecto sustantivo, que se configuró a pesar de que la norma aplicada estaba vigente y era constitucional, porque la misma no se adecuaba a la situación fáctica a la cual se aplicó, en tanto se le reconocieron efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador. En otros términos, el artículo 61 del C. de C. que aplicó el Tribunal accionado, a pesar de que sí estaba relacionado con la reserva de los documentos privados que fueron originados de la realización del objeto social de la ETB como comerciante, no contemplaba dentro de los supuestos constitucionales ni legales, al control político como excepción para levantar la reserva y en consecuencia ordenar el acceso a las actas de la Junta Directiva y de la Asamblea General de Accionistas.

5.3.11. Por esta razón, entiende la Sala que la orden del Tribunal dirigida a la ETB para que entregara a la concejala las actas mencionadas, debió haber sido declarada improcedente en tanto el régimen jurídico aplicable para efectos de la reserva no previó dentro de los supuestos, al control político como excepción para tener acceso a tales documentos. Por lo tanto, la Corte dejará sin efectos la sentencia de única instancia del 13 de diciembre de 2012 y el auto del 14 de febrero de 2013, mediante los cuales se declaró mal denegada la solicitud por parte de la ETB, para, en su lugar, ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que profiera un nuevo

pronunciamiento atendiendo a las consideraciones expuestas en este providencia.

Como corolario se tiene que, si bien la Caja de Compensación Familiar cumple funciones asociadas a la prestación de servicios públicos de la seguridad social, ello no implica que todas sus actuaciones queden automáticamente sometidas a un régimen de publicidad propio de las entidades públicas. Por el contrario, cuando desarrolla actividades comprendidas dentro de su objeto social, especialmente aquellas de naturaleza comercial, empresarial o contractual, actúa bajo parámetros propios del derecho privado y en condiciones semejantes a las de otros particulares que intervienen en el mercado.

En ese escenario, sus actuaciones, contratos y documentos internos se rigen por las normas aplicables a los particulares y a las sociedades comerciales, por lo que opera como regla general la reserva de la información derivada de su gestión privada. De ahí que, por ejemplo, los documentos como los libros, papeles del comerciante y actas de junta directiva no puedan ser entregados libremente a cualquier peticionario, pues se encuentran amparados por la reserva prevista en el régimen comercial, particularmente en el artículo 61 del Código de Comercio, citado por la Corte Constitucional.

Dicha reserva solo puede levantarse en los eventos expresamente autorizados por el ordenamiento jurídico, esto es, para fines tributarios o judiciales, o en ejercicio de funciones de inspección, vigilancia e intervención del Estado, sin que sea procedente extender esas excepciones a supuestos no previstos de manera clara por la ley.

IV. CASO CONCRETO

4.1. Sobre el objeto del recurso frente a peticiones que solicitan la elaboración de matrices y estudios

En la sentencia C-951 de 2014, la Corte Constitucional sostuvo que el recurso de insistencia *“es un procedimiento sumario para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, cuando los administrados consideren que este no ha sido satisfecho por parte de la administración, es idóneo en la medida en que se trata de un proceso judicial de única instancia a través del cual se decide de manera definitiva sobre la validez de la restricción al acceso de los documentos públicos, cuyas características procedimentales en nada riñen con el Estatuto Superior y, por el contrario, su estipulación legal es desarrollo de los artículos 15, 23, 74 y 209 de la Constitución Política, pero, además, se ajusta a los cánones del debido proceso previsto en el artículo 29 Constitucional”*.

De tal manera que, el presente recurso tiene por objeto adoptar una decisión definitiva respecto de la procedencia de la restricción al acceso de información pública que se encuentren en poder de la entidad.

En consecuencia, vale la pena señalar que, en el asunto, de acuerdo con lo solicitado por la peticionaria, el análisis de la Sala se debe circunscribir a la información **que en efecto repose actualmente en poder de la entidad**, tenga carácter público y cuya entrega se negó con fundamento en una causal de reserva, daño a personas naturales, jurídicas o a intereses públicos.

Bajo esa comprensión, la Sala advierte que las siguientes cuestiones planteadas ante COMFAMILIAR por la la sociedad Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados & Asociados S.A.S. desbordan el objeto propio de este trámite y, por tanto, no pueden ser despachadas favorablemente en sede de insistencia por tratarse de peticiones que implican la elaboración de la información a través de certificados, matrices y estudios por parte de la caja de compensación familiar y no conciernen a información que actualmente repose en la entidad, sino que, se insiste, requiere ser elaborada:

*“38. Inventario de pasivos de la EPS: Se entregue **un inventario actualizado** de los pasivos de la EPS en liquidación, discriminado por acreedor, naturaleza del crédito, antigüedad, estado de reconocimiento, valor nominal, valor conciliado, valor litigioso y provisión contable.”*

*“39. Fuentes reales de pago: **Se certifiquen** cuáles son las fuentes de pago reales y efectivas con las que se están cubriendo o **se proyecta** cubrir los pasivos de la EPS, discriminando recursos propios, recuperaciones, reservas, rendimientos, recaudos, ventas, acuerdos, pagos por terceros u otras fuentes”.*

*“40. Flujo de caja de la liquidación: Se remita el **flujo de caja proyectado y ejecutado** del proceso de liquidación de la EPS, señalando ingresos esperados, ingresos efectivamente obtenidos, egresos programados, egresos efectuados y déficit o superávit de caja”.*

*“51. Aprobaciones corporativas o administrativas: **Se identifique** quién autorizó cada negocio, en qué fecha y mediante qué acta, resolución o decisión del Consejo Directivo, Asamblea, Director Administrativo, Agente Especial o autoridad competente”.*

“55. Acciones jurídicas de recuperación: **Se detalle de manera pormenorizada** la estrategia jurídica, administrativa y comercial desplegada para recuperar los recursos invertidos, señalando demandas, conciliaciones, requerimientos, cobros, acuerdos, medidas cautelares y resultados obtenidos”.

“56. Matriz de recuperación por proyecto: **Se entregue una matriz comparativa por proyecto** que indique monto invertido, monto recuperado, monto por recuperar, deterioro contable, acciones en curso, probabilidades de éxito y horizonte temporal de recuperación”.

“64. Fuentes específicas de pago del pasivo financiero: **Se certifique** de qué cuentas, ingresos, rendimientos, unidades de negocio o rubros específicos de la corporación **se pretende extraer el dinero para cubrir la obligación financiera**, indicando la base legal para hacerlo y el impacto sobre programas sociales o recursos parafiscales”.

“67. Impacto de la deuda en la viabilidad financiera: **Se entregue un análisis financiero** de sensibilidad que muestre el efecto del servicio de esa deuda sobre la liquidez, el flujo de caja, el cumplimiento del PDMI, la operación ordinaria y la eventual posibilidad de levantar la intervención”.

“68. Otras obligaciones financieras relevantes: **Se relacione** la totalidad de pasivos financieros adicionales de la Caja con bancos, cooperativas, financieras, factoring, leasing o terceros, indicando monto, plazo, tasa, garantías y estado actual”.

“69. Compatibilidad con la destinación social de recursos: **Se informe si la actual** estructura de endeudamiento compromete el cumplimiento de destinaciones mínimas legales o la continuidad adecuada de los servicios a trabajadores y beneficiarios, anexando el estudio técnico que respalde la respuesta”.

“74. Bienes y cuentas afectadas: **Se relacione de forma individualizada cada cuenta bancaria, inmueble, derecho o activo** que haya sido afectado por medidas cautelares desde 2022, especificando si la medida sigue vigente o fue levantada”.

“77. Procesos derivados de negocios privados cuestionados: **Se identifiquen específicamente** las demandas y procesos ejecutivos o declarativos asociados a negocios de derecho privado, proyectos

inmobiliarios, uniones temporales, acreedores financieros u otras operaciones que puedan **comprometer el patrimonio social**".

"80. Comparativo de gasto administrativo: **Se entregue un informe comparativo**, por vigencia y por rubro, de los gastos de administración de la Caja durante 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y el periodo corrido de 2026, indicando variaciones absolutas y porcentuales"³¹.

"88. Consultorías y asesorías estratégicas: **Se relacione la totalidad de** consultorías, asesorías, contratos de apoyo, auditorías y acompañamientos especializados contratados **para reestructuración financiera, jurídica, contable, tecnológica o de gestión durante la intervención, con sus productos entregables**".

"89. Informe de droguerías y farmacias: **Se entregue un informe financiero y administrativo exclusivo** sobre la red de droguerías o farmacias operadas por la Caja, con identificación de puntos de venta, estructura de costos, ventas, margen bruto, margen neto, utilidad o pérdida por cada vigencia cerrada y por cada punto de operación".

92. Rentabilidad por unidad de negocio: **Se entregue un estado de resultados** por unidad de negocio o centro de costo —recreación, vivienda, educación, mercadeo, salud residual, droguerías, alojamiento, otros— que permita identificar con claridad cuáles líneas generan utilidades y cuáles generan pérdidas.

93. Inventario de activos y enajenaciones: **Se remita inventario actualizado de bienes muebles e inmuebles de la Caja**, indicando avalúo, estado jurídico, gravámenes, afectaciones, medidas cautelares, uso actual y cualquier proceso de venta, dación en pago o disposición previsto o ejecutado desde 2022.

En tal medida, el objeto del recurso de insistencia se limita a verificar si fue legítima o no la negativa de acceso a **información pública preexistente** que repose en poder del sujeto obligado y cuya reserva haya sido invocada; por ello, resulta razonable excluir de dicho trámite las solicitudes que no buscan la entrega de documentos o información ya existente, sino que exigen a COMFAMILIAR elaborar nuevos productos, tales como matrices, certificaciones complejas, estudios financieros, análisis de sensibilidad, comparativos, inventarios integrales o valoraciones prospectivas, pues ello desborda la finalidad expedita del recurso.

³¹ Se excluye considerando que se pide a la entidad elaborar un informe comparativo y no se precisa que sea por el gasto público o por los recursos que ingresan por la actividad privada

En todo caso, aun en gracia de discusión y bajo el entendido de que procediera acceder a la elaboración de la información requerida en las solicitudes 38, 40, 56, 68, 74, 77, 80, 88 y 93, o cualquiera otra de las aquí enlistadas, la Sala advierte que su contenido se encuentra inmerso en la órbita privada de COMFAMILIAR y, por ende, amparado por la reserva prevista en el artículo 61 del Código de Comercio. Lo anterior, por cuanto involucra información relacionada con los papeles de comercio, la documentación contable y, en general, aspectos propios del desarrollo de la actividad privada de la entidad, según las consideraciones siguientes. Adicionalmente, en la solicitud no se precisa que la información solicitada sea aquella circunscrita a aportes parafiscales o relacionados con la prestación del servicio de salud.

4.2. Peticiones que se encuentran dentro de la actividad privada de la entidad y su ejercicio como comerciante

Es del caso señalar que, de conformidad con lo dicho en la sección de fundamentación jurídica de esta providencia y, en especial, con el artículo 41 de la Ley 21 de 1982 y el artículo 16 de la Ley 782 de 2002, las actividades de COMFAMILIAR se circunscriben al cumplimiento de funciones públicas, en este caso de manejo de parafiscales y de prestación del servicio de salud a través de sus EPS, lo cual puede generar información pública, pero también reservada, en razón a su ejercicio comercial.

Por otro lado, desarrolla actividad privada que la inserta dentro del ejercicio comercial, respecto del cual, emite documentos privados, originados en actividades comerciales desarrolladas en condiciones de competencia y que no pueden calificarse como públicos, ya que la empresa ejerce como comerciante sometido al derecho privado.

De acuerdo con el artículo 243 del C.G.P., los *“documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública”*.

Por su parte, el artículo 61 del Código de Comercio señala que los libros y papeles del comerciante están sujetos a reserva en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 61. <EXCEPCIONES AL DERECHO DE

RESERVA>. Los libros y papeles del comerciante no podrán examinarse por personas distintas de sus propietarios o personas autorizadas para ello, sino para los fines indicados en la Constitución Nacional y mediante orden de autoridad competente.

Lo dispuesto en este artículo no restringirá el derecho de inspección que confiere la ley a los asociados sobre libros y papeles de las compañías comerciales, ni el que corresponda a quienes cumplan funciones de vigilancia o auditoría en las mismas”.

De conformidad con lo expuesto, y atendiendo la redacción y finalidad de las peticiones que se relacionan a continuación, la Sala considera que estas, si bien a simple vista implican el manejo de recursos de COMFAMILIAR, atendiendo la naturaleza privada de la entidad, se tiene que están orientadas a obtener documentos que se originan en el ámbito de la gestión privada, o bien comercial y empresarial de la caja de compensación.

En esa medida, tales documentos se encuentran amparados por la reserva prevista para la información concerniente a su actividad comercial, en los términos de las disposiciones analizadas en esta providencia y especialmente de lo establecido en el artículo 61 del Código de Comercio, en cuanto corresponden a información vinculada con la esfera privada de la Caja de Compensación Familiar y con el desarrollo de sus actividades comerciales:

*“24. Asambleas generales durante la intervención: Se remita copia de las convocatorias, órdenes del día, actas, listados de asistencia y documentos soportes de todas las Asambleas Generales Ordinarias o Extraordinarias de Afiliados celebradas entre 2022 y 2026, **en lo relacionado con la intervención, los estados financieros, la situación patrimonial y la información suministrada a los afiliados.***

*“41. Calificación y graduación de créditos: Se informe el estado del **proceso de reconocimiento, calificación y graduación de acreencias derivadas de la liquidación, indicando número de créditos reconocidos, rechazados, glosados, conciliados o litigiosos**”.*

*“44. Traslado de cargas a la administración central: Se informe si **gastos, personal, contingencias o costos de la EPS** en liquidación fueron asumidos por la administración central de la Caja, indicando fundamento jurídico, **cuantía y efecto sobre los gastos de administración**”.*

*“45. Recuperación de activos de la EPS: Se remita informe sobre **recuperación de cartera, venta o realización de activos, cobros pendientes, litigios recuperatorios y cualquier otra fuente de retorno patrimonial dentro de la liquidación**”.*

*50. Estudios previos de viabilidad: Se entreguen los estudios jurídicos, **técnicos, financieros, de mercado, de riesgo y de conveniencia que sirvieron de soporte para vincular a la Caja a cada proyecto o figura de colaboración empresarial.***

*“52. Capital comprometido y capital en riesgo: Se informe, para cada proyecto, **el valor exacto del capital comprometido, desembolsado, recuperado, deteriorado, provisionado, perdido o aún en riesgo, indicando corte contable y soporte de la cifra**”.*

*53. Estado de liquidación de cada unión temporal: Se informe el estado **actual de liquidación de cada unión temporal o vehículo negocial, con cronograma, activos remanentes, pasivos pendientes, litigios asociados y proyección de cierre.***

*54. Garantías y pólizas: Se remita relación completa de **garantías, pólizas, fiducias, hipotecas, prendas, cesiones de derechos, patrimonios autónomos u otros mecanismos de cobertura constituidos para proteger los recursos de la Caja en estos negocios, indicando su vigencia y acciones adelantadas para hacerlos efectivos.***

*58. Tratamiento contable y provisiones: Se remita **el tratamiento contable de cada inversión o exposición negocial, incluyendo deterioros, provisiones, castigos, reclasificaciones y notas a estados financieros que den cuenta de la gestión del riesgo patrimonial.***

*60. Instrumentos de deuda con el Banco de Occidente: Se remita copia íntegra o versión pública de **los pagarés, contratos de mutuo, créditos, reestructuraciones, acuerdos de pago, refinanciaciones, novaciones, garantías y demás instrumentos que documenten las obligaciones financieras adquiridas con el Banco de Occidente.***

*61. Saldo actual detallado de la deuda: Se informe el **saldo actual de la obligación con el Banco de Occidente, discriminando capital, intereses corrientes, intereses de mora, gastos, comisiones, seguros y cualquier otro componente del pasivo.***

62. *Historial de pagos y mora:* Se entregue el historial de pagos efectuados desde 2022 a la fecha respecto de esa obligación, señalando **fechas, valores abonados, fuente de pago y eventuales periodos de mora o incumplimiento**.

63. *Negociaciones o acuerdos formalizados:* Se remitan los soportes de todas las **negociaciones, comités, acercamientos, preacuerdos o acuerdos formalizados con el Banco de Occidente, indicando estado actual, condiciones ofrecidas y compromisos asumidos por la Caja**.

“65. *Garantías y afectaciones patrimoniales:* Se informe **si la deuda está respaldada con garantías reales o personales, cesión de flujos, afectación de bienes, patrimonios autónomos u otras coberturas, indicando su alcance y riesgo para el patrimonio institucional**”.

66. *Autorizaciones internas o de la autoridad de supervisión:* Se remitan **los actos, actas o decisiones mediante los cuales se autorizó, revisó, negoció, reestructuró o pagó la deuda financiera durante la intervención**, incluyendo intervenciones del agente especial y de la Superintendencia si las hubo.

“70. *Inventario judicial integral:* Se entregue **un inventario actualizado** de todos los procesos judiciales, arbitrales, administrativos, laborales, civiles, comerciales, tributarios y de otra índole en los que la Caja sea parte, indicando número de proceso, despacho, partes, objeto, cuantía, etapa procesal y apoderado”.

“72. *Embargos y medidas cautelares vigentes:* Se informe qué medidas cautelares pesan actualmente sobre cuentas bancarias, bienes inmuebles, derechos fiduciarios, rentas o cualquier otro activo de la Caja, indicando proceso de origen, fecha de decreto, valor comprometido y estado actual”.

“73. *Gestiones para levantar embargos:* Se remita un informe detallado sobre las **acciones adelantadas para el levantamiento de embargos y demás medidas cautelares, con anexos de memoriales, audiencias, acuerdos, decisiones judiciales y resultados obtenidos**”.

“76. *Comités o decisiones sobre defensa:* Se remitan **las actas, decisiones o soportes documentales de los comités, reuniones o aprobaciones en las que se haya definido la estrategia general de defensa judicial, la celebración de conciliaciones, transacciones o desistimientos, suministrando versión pública cuando haya aspectos protegidos**”.

78. *Tratamiento contable de litigios y contingencias:* **Se entregue la evidencia del reconocimiento contable y la política de provisiones adoptada respecto de las contingencias judiciales, incluyendo notas a estados financieros y conceptos de revisoría fiscal o auditoría.**

81. *Plan de austeridad y contención del gasto:* Se remitan las directrices, **circulares, decisiones, recortes y medidas específicas** adoptadas por la actual administración y por la agencia especial de **intervención para contener el gasto administrativo, junto con la cuantificación del ahorro logrado.**

83. *Horas extras, viáticos y honorarios:* Se entregue la relación consolidada de **horas extras, recargos, viáticos, gastos de viaje, honorarios y otros pagos asociados a cargos directivos, equipos de intervención y apoyos externos durante la medida.**

“85. Convenciones sindicales: Se informe el estado de cumplimiento de las convenciones sindicales vigentes, el costo anual y proyectado de sus beneficios, las estrategias implementadas para compatibilizar ese cumplimiento con la recuperación financiera y cualquier mesa técnica o negociación adelantada al respecto”.

90. *Contratos y operación de droguerías:* Se remitan **los contratos con operadores, proveedores, distribuidores, arrendadores, sistemas de inventario, software, transporte o cualquier tercero relevante vinculado a la operación de droguerías, en la parte no reservada.**

91. Inventarios, pérdidas y controles: Se informe el comportamiento de inventarios, mermas, vencimientos, glosas, devoluciones, rotación y pérdidas en la operación de droguerías, indicando medidas de control implementadas para evitar fugas o ineficiencias”.

En tal sentido, COMFAMILIAR, pese a cumplir funciones de seguridad social y manejar recursos parafiscales en determinados ámbitos, también desarrolla actividades de naturaleza privada, comercial, financiera, contractual y empresarial, respecto de las cuales puede producir documentos privados sometidos a reserva, especialmente cuando se trata de libros, papeles de comercio, información contable, financiera, contractual, estratégica, litigiosa o propia de su gestión competitiva, conforme al artículo 61 del Código de Comercio y al criterio funcional desarrollado por la Corte Constitucional.

Se precisa que la sola naturaleza privada de la Caja no basta para negar el acceso. Por eso, la Sala aclara que cada solicitud, según la lectura, corresponde a información proviene de la actividad privada o comercial, porque compromete libros y papeles del comerciante, información financiera, datos de terceros, estrategia jurídica o contractual que concierne al ejercicio privado de la entidad.

Según el fin de las solicitudes, se advierte que no existe un componente estrictamente relacionado con la prestación de un servicio público, manejo de recursos parafiscales o deber de publicidad que permita entregar al menos una versión pública, de acuerdo a los artículos 9 y 11 de la Ley 1712 de 2014.

4.3. Respecto al acceso a la información de las demás solicitudes

Respecto a las siguientes solicitudes, la Sala encuentra que el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 ampara su entrega, pero parcialmente, pues se deben suprimir datos que no sean públicos, pues la petición no pretende informaciones privadas ni semiprivados, sino información pública con los ajustes de que trata el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014.

Recuérdese que, según la Corte Constitucional, *“el dato público corresponde a aquellos que sean calificados de esa manera por la Constitución y la ley, al igual que todos los que no estén incluidos en las categorías de datos semiprivados y privados. A modo de ejemplo, la ley contempla en dicha categoría los documentos públicos, **las sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas que no estén sometidas a reserva** y los datos relativos al estado civil de las personas.*

Por su parte los *“datos semiprivados son aquellos datos personales que no tienen naturaleza íntima, reservada, ni pública y que, por ende, su conocimiento puede interesar no solo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general. Ejemplo de esta categoría, es el dato financiero y crediticio de actividad comercial o de servicios. Esta Corporación ha reconocido que el acceso a la información semiprivada el acceso a la información es un acto compatible por la Constitución, además de la necesidad de ponderar el ejercicio del derecho al hábeas data del titular de la información semiprivada. Por último, el dato privado es aquel que por su naturaleza íntima o reservada sólo es relevante para el titular”*.

En esa medida, el citado artículo 11 indica que el sujeto obligado deberá publicar, entre otra, la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

- Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, **incluyendo normas**, formularios y protocolos de atención

- Todos los informes de gestión, evaluación **y auditoría del sujeto obligado**
- Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, **así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos**, incluidos concursos y licitaciones;

Por lo cual, COMFAMILIAR deberá entregar el contenido público de las siguientes solicitudes, es decir, hacer una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable, en datos 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 la caja de compensación, incluyendo datos concernientes al secreto comercial³² y profesional:

35. Auditorías sobre cumplimiento del plan: Se entreguen los informes de auditoría interna, control interno, revisoría fiscal o auditorías externas que hayan evaluado la ejecución del PDMI, la calidad de sus soportes o la confiabilidad de sus indicadores.

37. Actos y soportes de la liquidación de la EPS: Se remita copia de los actos internos y externos, autorizaciones, decisiones administrativas y soportes normativos mediante los cuales se dispuso, estructuró, condujo o modificó la liquidación voluntaria de la EPS.

42. Procesos judiciales de la EPS en liquidación: Se relacione la totalidad de los procesos judiciales, administrativos, arbitrales o de cobro asociados a la EPS en liquidación, indicando número, despacho, parte demandante, pretensión, etapa procesal, contingencia económica y medida cautelar si la hubiere.

46. Reportes a autoridades y entes de control: Se entreguen los informes periódicos remitidos a la Superintendencia del Subsidio Familiar, a la

³² Respecto a los secretos comerciales e industriales, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-951 de 2014 citó la Decisión 486 del 2000 de la Comunidad Andina relacionada con el secreto empresarial, la cual, en su artículo 260 dispone: “Artículo 260.- Se considerará como secreto empresarial cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, en la medida que dicha información sea:

a) secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva;

b) tenga un valor comercial por ser secreta; y

c) haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta.

La información de un secreto empresarial podrá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios”

autoridad de revisoría fiscal o a cualquier otro ente de control sobre el avance de la liquidación de la EPS entre 2022 y 2026”.

*49. Copia de contratos y convenios de los proyectos: Se remita copia íntegra o versión pública de los **contratos, convenios, actas de constitución, estatutos de colaboración, otrosíes, actas de liquidación, pactos de distribución de riesgos y demás documentos que estructuraron tales negocios.***

*“75. Contratación de defensa judicial: Se remita la relación de apoderados externos, firmas de abogados, asesores o consultores **contratados para la defensa judicial de la Caja durante la intervención, indicando objeto contractual, valor, plazo, resultados y fuente de financiación**”.*

86. Contratación durante la intervención: Se remita una matriz completa de la contratación celebrada desde mayo de 2022, indicando número de contrato, contratista, objeto, valor, plazo, modalidad de selección, dependencia solicitante, supervisor, fuente de recursos y estado del contrato.

87. Hallazgos en materia contractual: Se remitan los informes de control interno, auditoría, revisoría fiscal, entes de control o supervisión que hayan detectado hallazgos, riesgos, observaciones o no conformidades en la contratación celebrada durante la intervención.

97. Informes de control interno y revisoría fiscal: Se remitan los informes relevantes de control interno, revisoría fiscal, auditoría interna o externa que hayan advertido hallazgos de gestión, deterioro patrimonial, debilidades de control, deficiencias de cumplimiento o riesgos de opacidad durante la intervención”

En cuanto a las solicitudes 99 y 100, la Sala advierte que se circunscriben a lo decidido en el presente recurso, por lo cual, no es del caso pronunciarse sobre las mismas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Segunda de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO.- Ordenar a la Caja de Compensación Familiar de Nariño entregar a la sociedad Francisco Javier Fajardo Angarita Abogados & Asociados S.A.S la

información relacionada en el derecho de petición presentado con oficio del 13 de abril de 2026, en los términos del numeral 4.3. de la presente providencia.

SEGUNDO.- Ordenar el archivo del presente asunto, una vez en firme la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de fecha



SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

(Ausente de permiso)

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado