



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO.

Tunja, **03 MAY 2018**

Recurrente	Liliana Amado Buitrago.
Demandado	Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
Asunto	Recurso de Insistencia.
Expediente:	15001-23-33-000-2018-00177-00.

I. ASUNTO.

El Director Territorial Boyacá del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, allega sustentación del recurso de insistencia presentado por la señora Sandra Liliana Amado Buitrago, radicado en esa entidad el día 27 de marzo de 2018, en atención al derecho de petición que se presentara ante dicha entidad el 22 de febrero de 2018 y sobre el cual se sustenta el recurso de insistencia.

II. ANTECEDENTES

1. DEL DERECHO DE PETICIÓN

El 22 de febrero de 2018¹, la señora Vilma Leonor Arias Albarracín en su condición de apoderada judicial de la señora Sandra Liliana Amado Buitrago, solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, lo siguiente:

"1. Se informe qué requisitos y cuál es el fundamento jurídico legal, jurisprudencial y/o administrativo que se exige a las solicitudes para la expedición de certificados catastrales y/o fichas prediales. Teniendo en cuenta que se solicita por parte de su entidad ubicada en esta ciudad, autorización firmada por el titular del predio del certificado solicitado, registro civil de nacimiento del solicitante, registro de defunción del titular si este ya ha fallecido, impuesto predial, en caso de ser poseedor autorización del juez competente.

2. Se informe bajo qué argumentos jurídicos puntuales se entiende que deben expedirse únicamente al titular del bien o herederos del titular.

3. Qué pasa si quien solicita el certificado catastral y la ficha predial en el poseedor de buena fe o sus herederos aportando documentos que lo acreditan como tal; pero no se encuentra en el sistema o base de datos que el IGAC maneja.

4. Se informe el fundamento legal o jurídico que le impide y/o limita al poseedor de buena fe o de sus herederos, solicitar certificados catastrales y fichas prediales (en el entendido que aproximadamente el 80% de los predios en Colombia se

¹ Folio 6.



Recurrente: *Liliana Amado Buitrago.*
Radicación: *15001-23-33-000-2018-00177-00.*
Asunto: *Recurso de Insistencia*

encuentran sin legalizar entendiéndose en manos de poseedores y no se encuentran registrados en el sistema del IGAC) (...).

En caso de no encontrarse limitación legal alguna se expida a costa de mi mandante como heredera del poseedor de buena fe José Alberto Amado, el certificado catastral especial No. 01-00-030-0004-000 y la ficha predial del respectivo predio, que se encuentra ubicado en el perímetro urbano del municipio de Sáchica Boyacá, bajo la nomenclatura calle 4 No. 5-30, predio en el que figura como titular el señor Jorge Enrique Uricochea, quien será demandado en proceso de pertenencia, quien no posee el predio desde el año 1984”.

2. RESPUESTA AL DERECHO DE PETICIÓN

El 05 de marzo de 2018, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, dio respuesta negativa al derecho de petición incoado, argumentando al efecto lo siguiente:

En primer lugar señaló que una vez consultada la base de datos del sistema predial de la entidad, la señora Liliana Amado Buitrago no aparece registrada bajo ninguna calidad jurídica como propietaria, razón por la cual no podrá solicitar la expedición del certificado catastral.

Adujo que tal negativa se encuentra fundamentada en el cumplimiento a las normas existentes y antecedentes jurisprudenciales que propenden por salvaguardar los derechos a la autodeterminación informática, principios a la libertad e individualidad de los datos personales.

Indicó que a pesar que la peticionaria ostenta la calidad de poseedora del predio objeto de la petición, no puede obtener acceso a la expedición del certificado catastral especial a que se refiere el artículo 11 de la Ley 1561 de 2012, ya que éste sólo puede ser solicitado directamente por la persona que aparece registrada en la base del sistema predial catastral, o en caso de ser solicitado por un tercero, éste debe estar debidamente autorizado por los titulares que aparecen en la base del sistema predial o por sus herederos, o mediante orden judicial.

3. LA PETICIÓN DE INSISTENCIA.

El 21 de marzo de 2018², la petente presentó escrito invocando el recurso de insistencia.

Para tales efectos, adujo que no existe norma legal expresa que prohíba la expedición de los certificados solicitados, razón por la cual la entidad debe

² Folio 50-51.



*Recurrente: Liliana Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia*

atender los postulados de carácter general y proceder a la expedición del documento solicitado.

El IGAC desconoce a la solicitante el derecho constitucional que les otorga a las personas de poder acceder a la información que reposa en manos de las entidades estatales, tal como lo dispone el artículo 74 superior, desarrollado por los artículos 24 y 25 de la Ley 1712 de 2014.

Finalmente señaló que el IGAC no invoca en su respuesta la reserva constitucional o legal, o de seguridad nacional que le impida la expedición de los documentos que se encuentran bajo su custodia, así como tampoco menciona las normas que restrinjan el derecho a la información.

4. ESCRITO DE REMISIÓN DEL RECURSO DE INSISTENCIA

Con la remisión de las piezas procesales que conforman los antecedentes del recurso de insistencia, se adjuntó escrito suscrito por el titular del despacho accionado en donde se manifestó que (Fls 22, 23):

La respuesta negativa dada a la peticionaria se fundamentó en su calidad de heredera del poseedor del predio identificado con el número catastral 01-00-030-0004-000 del Municipio de Sábica, quien no podrá obtener acceso a la expedición del certificado catastral y copia de la ficha predial, ya que éste solo puede ser solicitado directamente por la persona que aparece registrada en la base del sistema predial.

Indicó que en caso de ser solicitado por un tercero, éste debe estar debidamente autorizado por los titulares que aparecen registrados en la base del sistema predial o por sus herederos, o mediante orden judicial, en la circunstancia que se pretenda usucapir el inmueble mediante un proceso de pertenencia.

III. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

Es competente esta Corporación, para conocer del recurso de insistencia como quiera que la información cuya reserva se alega se encuentra bajo custodia del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad del orden nacional, con lo cual se cumple con el presupuesto señalado por el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015.



Recurrente: Liliانا Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

2. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala determinar si existe reserva legal en relación con los documentos solicitados en la petición de 22 de febrero de 2018³ al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, particularmente en cuanto a la expedición del certificado catastral especial No. 01-00-030-0004-000 y la ficha predial del respectivo predio, el cual se encuentra ubicado en el perímetro urbano del Municipio de Sáchica.

Para resolver el problema jurídico planteado, se examinará lo relativo a: *i)* la petición de información y recurso de insistencia, *ii)* del derecho a acceder a la información, para finalmente, abordar el caso concreto.

3. Petición de información y recurso de insistencia

En primer lugar, es necesario precisar que el artículo 23 de la Constitución Política faculta a todas las personas para que puedan presentar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas o las organizaciones privadas y a obtener pronta respuesta; en tal sentido, este derecho comprende no sólo la prerrogativa de obtener una contestación por parte de las autoridades, sino también, a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara, precisa y oportuna⁴.

Ahora, el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos, se encuentra consagrado en el artículo 74 de la Constitución Política que reza:

“ARTICULO 74. *Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. (...)*”

En relación con la información de carácter reservado, se tiene que la Ley 1755 de 2015 estableció que sólo tendrán esa connotación los 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*

³ Folio 6.

⁴Ver, entre otras, la sentencia de la Corte Constitucional T-481 de 1992, M.P.: Jaime Sanín Greiffenstein.



Recurrente: Liliana Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.

4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.

6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.

7. Los amparados por el secreto profesional.

8. Los datos genéticos humanos.

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

Ahora bien, una de las innovaciones más importantes contenidas en la Ley Estatutaria que reglamentó el derecho petición, se refiere a la regulación de aquellos casos en los cuales las personas solicitan información que las autoridades consideran que está bajo reserva, pero a la que los ciudadanos insisten en acceder. Estos supuestos aparecen regulados en los artículos 25 y 26 de la Ley, que establecen lo siguiente:

“Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. 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.



Recurrente: Liliana Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

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” (Destacado por la Sala)

De este modo, es cierto que antes del 2015 la jurisprudencia constitucional había sostenido que la acción de tutela era el mecanismo judicial idóneo para solicitar la protección del derecho fundamental de petición, ante la inexistencia de otro procedimiento ordinario.

Sin embargo, hoy en día, es claro que con la expedición de la mencionada Ley Estatutaria los ciudadanos cuentan con un proceso destinado exclusivamente a que un funcionario judicial decida, de manera imparcial, si los documentos que una determinada autoridad pública ha clasificado como “reservados” deben o no ser entregados al solicitante, con lo cual la acción de amparo recobra su carácter subsidiario para efectos de proteger el derecho fundamental antedicho⁵.

4. Del derecho a acceder a la información.

En sentencia T-828 de 5 de noviembre de 2014⁶, la Corte Constitucional, realizó un estudio sobre el derecho a acceder a la información que reposa en las entidades públicas, en donde dijo:

*“8. El artículo 74 Superior consagra el derecho de acceso a la información en los siguientes términos: **“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”.***

*La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que **el derecho de acceso a la información pública cumple tres funciones, a saber: primero, garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos;***

⁵ Sentencia T-119 de 2017, Expediente T- 5.775.991, Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

⁶Sentencia T-828 de 05 de noviembre de 2014. MP. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Recurrente: Liliana Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

segundo, **posibilitar el ejercicio de otros derechos constitucionales**, al permitir conocer las condiciones necesarias para su realización; y tercero, **garantizar la transparencia de la gestión pública**, al constituirse en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal.⁷

En consideración a la estrecha relación que tiene el ejercicio de este derecho con la realización de otras garantías fundamentales, las restricciones a tal prerrogativa están sometidas a condiciones rigurosas, las cuales fueron definidas en la **sentencia C-491 de 2007**⁸. Para dar solución al caso que se estudia, resultan relevantes las siguientes:

(i) Donde **quiera que no exista reserva legal expresa, debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información**. Lo anterior implica que las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser **interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada**.

(ii) Los límites del derecho de acceso a la información pública tienen **reserva de ley**.

(iii) **La ley que restringe el derecho fundamental de acceso a la libertad de información debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecer tal limitación**.

(iv) La reserva puede operar respecto del **contenido de un documento público**, pero **no en relación con su existencia**.

(v) La reserva legal sólo puede operar sobre la información **que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales, pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta**.

(vi) Cualquier decisión destinada a mantener en reserva determinada información **debe ser motivada y la interpretación de la norma sobre reserva debe ser restrictiva**.

(vii) La reserva legal no puede cobijar información **que por decisión constitucional deba ser pública**.

(viii) Los límites al derecho de acceso a la información, sólo serán constitucionalmente legítimos si se sujetan estrictamente a los principios de **razonabilidad y proporcionalidad**.

(ix) Existen recursos para impugnar **la decisión de no revelar determinada información cuando se aduce que está sujeta a reserva legal**.

De las anteriores condiciones es preciso concluir que cuando una autoridad administrativa se niegue a suministrar determinada información, **deberá motivar su decisión en una reserva consagrada en la ley, la cual ha de ser interpretada de forma restrictiva y sólo podrá operar respecto de la información que comprometa derechos fundamentales.**"

Resulta importante traer en cita de esa misma providencia⁹, el aparte que trata sobre la documentación que reposa en entidades públicas, al respecto sostuvo el Alto Tribunal, lo siguiente:

"10. La **Ley 57 de 1985**, "por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales", reguló el acceso ciudadano a los documentos públicos y señaló que, por regla general, toda persona tiene derecho a **consultar los documentos que**

⁷ Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹ Sentencia T-828 de 05 de noviembre de 2014. MP. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Recurrente: Liliana Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

reposen en oficinas públicas y a que se le expida copia de estos, siempre y cuando no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, ni se relacionen con la defensa o seguridad nacional.

Esta norma estableció que la Administración sólo podrá negar la consulta de determinados documentos o su copia, **mediante una decisión motivada que señale su carácter reservado y lo fundamente en las disposiciones legales pertinentes.**

(...)

13. Por otra parte, la **Ley 1712 de 2014**, “[p]or 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”¹⁰, determinó que cuando la respuesta a la solicitud de información pública invoca la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición y, en caso de ser negado, corresponderá al tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos¹¹ o **al juez administrativo¹², decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.**¹³

(...)

Es preciso aclarar que, según las definiciones de la norma -artículo 6-, la **información pública es aquella que las entidades públicas, los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control, las personas naturales y jurídicas que presten función pública o servicios públicos, que desempeñen función pública o de autoridad pública, los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos y las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público; generen, obtengan, adquieran, o controlen.** –Negrilla y subraya fuera del texto-

Ahora bien, en la misma providencia, la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de esa norma, precisó:

“(…) 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

¹⁰ La Ley 1712 de 2014 está vigente a partir del 6 de septiembre de 2014, pues la norma fue promulgada el 6 de marzo de 2014 y el artículo 33 de la misma estableció que su vigencia “(…) a los seis (6) meses de la fecha de su promulgación para todos los sujetos obligados del orden nacional.”

¹¹ Si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá.

¹² Si se trata de autoridades distritales y municipales.

¹³ Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a 3 días, y éste decidirá dentro de los 10 días siguientes.



Recurrente: Liliana Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

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 Política¹⁴.”

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 vida, la historia laboral o los expedientes pensionales en su totalidad, sino de apartes específicos que hagan alusión a datos que involucran 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.** (...).

El artículo 5º 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 5º. 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.” (Destacado por la Sala)

Igualmente, al analizar este cargo, resaltó la existencia de diferentes niveles de intensidad para la salvaguarda de los derechos a la intimidad y habeas data, cuando entran en tensión con el derecho al acceso a la información, sobre el particular consideró:

“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

¹⁴ Folio 146 Cuaderno de intervenciones.



Recurrente: Liliانا Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

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.**”¹⁵

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 (…)**”.

5. Caso concreto

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que la señora Liliانا Amado Buitrago, a través de apoderada judicial, presentó petición con fecha 22 de febrero de 2016, ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a fin de obtener una información y documentos, según lo allí manifestado, para hacerlos valer dentro de un proceso judicial.

En efecto, el objeto de la petición presentada se orientaba a obtener la expedición del certificado catastral especial No. 01-00-030-0004-000 y la ficha predial del respectivo predio, el cual se encuentra ubicado en el perímetro urbano del Municipio de SÁCHICA, inmueble en el que figura como titular de derecho de dominio el señor Jorge Enrique Uricochea.

¹⁵ Sentencias C-517/97, C-692/09 y C-1011/08.



*Recurrente: Liliana Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia*

Como sustento fáctico de la petición presentada por la señora Liliana Amado Buitrago, señaló que es heredera del poseedor de buena fe José Alberto Amado (q.e.p.d.); para el afecto se indica dentro del derecho de petición que se allega copia del registro civil de nacimiento de Liliana Amado Buitrago, certificado de defunción del señor José Alberto Amado, así como el contrato de venta del inmueble suscrito entre el señor Jorge Enrique Uricoechea y el mencionado José Alberto Amado.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante Oficio No. 5152018EE2724 del 05 de marzo de 2018 (Fls 11, 12), **dio respuesta negativa** a la petición elevada por la señora Liliana Amado Buitrago argumentando al efecto que, una vez consultada la base de datos del sistema predial de la entidad, la señora Liliana Amado Buitrago no aparece registrada bajo ninguna calidad jurídica como propietaria, razón por la cual no podrá solicitar la expedición del certificado catastral.

Indicó que a pesar que la peticionaria ostenta la calidad de poseedora del predio objeto de la petición, no puede obtener acceso a la expedición del certificado catastral especial a que se refiere el artículo 11 de la Ley 1561 de 2012, ya que éste sólo puede ser solicitado directamente por la persona que aparece registrada en la base del sistema predial catastral, o en caso de ser solicitado por un tercero, éste debe estar debidamente autorizado por los titulares que aparecen en la base del sistema predial o por sus herederos, o mediante orden judicial.

Precisado lo anterior, corresponde a la Sala en ésta oportunidad, determinar si como lo afirma el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, existe reserva legal en relación con los documentos solicitados en la petición de 22 de febrero de 2018 por la señora Liliana Amado Buitrago en su condición de poseedora, particularmente en cuanto a la expedición del certificado catastral especial No. 01-00-030-0004-000 y la ficha predial del respectivo predio.

Al respecto en primer lugar ha de señalarse que de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución, se consagra la regla general según la cual, todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos y solo en aquellos casos en que la ley lo determine, será oponible una reserva de información o de documentos.

En tal virtud, como quiera que la reserva de información o de documentos se constituye en una excepción a la regla general de publicidad y acceso a los documentos públicos, sólo el legislador puede establecer de manera expresa los casos en que procede tal restricción. Es por ello que las autoridades públicas no les está dado invocar una reserva documental



Recurrente: Lilibian Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

fundada en disposiciones distintas a las expresamente fijadas por el legislador, así como tampoco en interpretaciones amplias que se puedan derivar de las normas que así lo establezcan, ello en tanto, al estar en presencia de una excepción, su interpretación debe ser restrictiva.

En esa medida, se impone la obligación a las entidades públicas de señalar de manera expresa la norma que establece la reserva documental que se invoca a efectos de impedir el acceso a la información o documentos en un evento determinado.

En consonancia con lo anterior, el artículo 15 de la Constitución, consagra el Derecho Fundamental a la intimidad en los siguientes términos:

“Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

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”.

El respeto al derecho a la intimidad implica la imposibilidad para la Administración de proceder a la entrega de documentos que contengan información individual y personal de los ciudadanos que se encuentre en sus archivos, lo cual se encuentra sometido a reserva por normas especiales.

En este punto ha de señalarse que la Corte Constitucional¹⁶ a propósito de la protección de los datos personales en el marco del derecho a la intimidad, los ha clasificado en datos públicos, semiprivados y privados, tal como en efecto lo prevé la Ley Estatutaria 1266 de 2008:

*“(…) 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*

¹⁶ Sentencia T-828 de 05 de noviembre de 2014. MP. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Recurrente: Liliانا Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

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 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**.¹⁷ De esta forma, el dato financiero, comercial y crediticio, si bien no es público ni tampoco íntimo, 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**".¹⁸

¹⁷ 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 hábeas 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 hábeas 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 hábeas 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 hábeas 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 hábeas 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."

¹⁸ 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?"



Recurrente: Liliana Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

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. (...)”. (Destacado por la Sala)

Precisado lo anterior, encuentra la Sala que la norma invocada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a efectos de negar la entrega de la documentación solicitada por la señora Liliana Amado Buitrago, fue el artículo 157 de la Resolución No. 070 de 2011, por medio de la cual, se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación contractual y la conservación catastral; en efecto, dicha norma, dispone lo siguiente:

“Artículo 157.- Derecho constitucional de hábeas data o a la auto determinación informática. - En virtud que en las bases de datos del catastro se encuentra **información personal de propietarios y poseedores**, lo cual le da a esa información un carácter general y por ende prevalente frente al interés particular, y su acceso tiene límites fijados por el objeto y finalidad de la base de datos, para divulgar dicha información es pertinente obtener **la autorización previa, expresa y libre de vicios del titular de los datos**”. (Destacado por la Sala)

De la lectura de la norma en cita, es dable concluir que si bien es cierto los datos contenidos en el documento catastral, a efectos de su divulgación

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.”



Recurrente: *Liliana Amado Buitrago.*
Radicación: *15001-23-33-000-2018-00177-00.*
Asunto: *Recurso de Insistencia*

requieren de la autorización previa, expresa y libre del titular de los datos, no es menos cierto que allí se hace referencia, no solo al propietario (titular del derecho de dominio), sino que igualmente se hace alusión a los datos almacenados y guardados en dicho registro, por quien ostenta la condición de poseedor del bien inmueble.

En éste punto ha de advertir la Sala que la Ley 14 de 1983, en cuyo capítulo primero se establecieron normas sobre el Catastro Impuesto Predial e Impuesto de Renta y Complementarios, consagra en su artículo 19 no solo en cabeza del propietario sino también del poseedor:

“(...) Obligación de comunicar a las Oficinas Seccionales del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", o a las Oficinas de Catastro de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquía o a las Tesorerías Municipales en donde no estuvieren establecidas dichas oficinas, tanto el valor como la fecha de adquisición o posesión de estos inmuebles así como también la fecha de terminación y el valor de las mejoras con el fin de que dichas entidades incorporen estos valores con los ajustes correspondientes como avalúos del inmueble (...).” (Destacado por la Sala)

Aunado a lo anterior, en el artículo 64 de la Resolución No. 070 de 4 de febrero de 2011, se establece como regla que en caso de conflicto entre propietarios y poseedores sobre un mismo predio ***“Si no se pudiese establecer la antigüedad del registro se inscribirá en el catastro a quien tenga título y demuestre la posesión material del predio. A falta de título registrado, se inscribirá a quien tenga o demuestre la posesión material mediante pruebas, tales como: documentos privados de venta de la posesión o venta de mejora, declaraciones, pagos de servicios públicos”***. (Destacado por la Sala)

El anterior recuento normativo en torno al manejo de los datos contenidos en el registro catastral permite concluir a la Sala que no solamente allí aparecen los datos de quien figura como propietario de un predio, sino que igualmente en dicho registro, se encuentran almacenados datos de quien funge como poseedor del predio, ello en el entendido en que frente a éste último se impone la obligación de comunicar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi la fecha desde la cual se posee el bien, así como las mejoras realizadas a éste.

En el presente caso, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi dio respuesta negativa a la petición elevada por la señora Liliana Amado Buitrago argumentando al efecto que, una vez consultada la base de datos del sistema predial de la entidad, la señora Liliana Amado Buitrago no aparece registrada bajo ninguna calidad jurídica como propietaria, razón por la cual no podrá solicitar la expedición del certificado catastral.



Recurrente: *Liliana Amado Buitrago.*
Radicación: *15001-23-33-000-2018-00177-00.*
Asunto: *Recurso de Insistencia*

Adicionalmente ha de tenerse en cuenta que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de manera expresa reconoce la condición de poseedora de la aquí peticionaria, cuando en la respuesta de fecha 05 de marzo de 2018, lo siguiente: ***“Por lo anterior, a pesar que su poderdante ostenta la calidad de poseedora del predio ya referido en el asunto, no podrá obtener acceso a la expedición del certificado catastral (...).”*** (Destacado por la Sala)

Dicho argumento, conforme lo indicado en precedencia no resulta de recibo por parte de la Sala, en tanto, se insiste, en el registro catastral no solo se almacena información del propietario sino igualmente del poseedor, razón por la cual no se puede invocar una reserva documental frente a éste último, de tal forma que la señora Liliana Amado Buitrago quien ostenta la condición de heredera poseedora del bien identificado con número catastral 01-00-030-0004-000, tal como lo afirma la entidad accionada (FI 23 vto.), puede acceder al certificado catastral y la ficha predial solicitados¹⁹.

En suma, la Sala ordenará al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que proceda a entregar **copia del certificado catastral especial y ficha predial del inmueble identificado con número catastral 01-00-030-0004-000**, a la señora Liliana Amado Buitrago.

Lo anterior implica declarar que fue mal denegada la petición de información y documentos que realizara la señora Liliana Amado Buitrago a través de apoderada judicial el 22 de febrero de 2016.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR mal denegada la petición de información y documentos que realizara la señora Liliana Amado Buitrago a través de apoderada judicial el 22 de febrero de 2016, ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, conforme lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: ACCEDER al recurso de insistencia presentado por la señora Liliana Amado Buitrago mediante escrito presentado el 16 de abril de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

¹⁹ En igual sentido se ha pronunciado ésta Corporación; así en providencia del 15 de septiembre de 2017, con ponencia del Dr. Félix Alberto Rodríguez Riveros, dentro del expediente No. 15001-23-33-000-2017-00638-00.



Recurrente: Liliana Amado Buitrago.
Radicación: 15001-23-33-000-2018-00177-00.
Asunto: Recurso de Insistencia

TERCERO: ORDENAR al Director Territorial Boyacá del Instituto Geográfico Agustín que de forma inmediata, expida copia del certificado catastral especial y ficha predial del inmueble identificado con número catastral 01-00-030-0004-000, a la señora Liliana Amado Buitrago.

CUARTO: ORDENAR que esta decisión se notifique de manera personal o por el medio más expedito a la parte interesada.

QUINTO: ORDENAR el archivo del expediente una vez se realicen las anotaciones de rigor en el sistema de gestión judicial siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado

73

2018