

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**-SECCIÓN PRIMERA-**  
**-SUBSECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

***MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO***

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2020-00387-00  
**DEMANDANTE:** CLAUDIA CAROLINA BAEZ URBANO  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

---

**RECURSO DE INSISTENCIA**

**ASUNTO: FALLO**

Resuelve la Sala el recurso de insistencia invocado por la señora CLAUDIA CAROLINA BAEZ URBANO, enviado por el Delegado para Pensiones de la Superintendencia Financiera de Colombia, para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Hechos**

Mediante petición con radicado No. 2020098572 del doce (12) de mayo de 2020, la señora CLAUDIA CAROLINA BAEZ URBANO, le solicitó a la Superintendencia Financiera de Colombia, la información que más adelante se indicará.

En memorial del cuatro (4) de junio de 2020 (ver expediente electrónico) con radicado No. 2020098572-001-000, suscrito por el Delegado para Pensiones de la Superintendencia Financiera de Colombia, se dio respuesta a la solicitud presentada, como se señalará en el caso concreto.

Frente a la respuesta, la señora Claudia Carolina Baez Urbano, el día dos (2) de julio de 2020 (expediente electrónico), presentó recurso de insistencia, tal como se indicará en precedencia.

Mediante oficios de fecha tres (3) y dieciséis (16) de julio de 2020, el Delegado para Pensiones de la Superintendencia Financiera de Colombia, remitió el recurso de insistencia presentado por la peticionaria de conformidad con el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del recurso de Insistencia elevado por la señora CLAUDIA CAROLINA BAEZ URBANO, actuando en nombre propio, de conformidad con el numeral 7° del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

#### 1.1. Disposiciones Constitucionales:

- El artículo 15, establece:

***“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 y 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.***

- El artículo 23, consagra:

**“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”** (Negrillas fuera de texto).

- El artículo 74, dispone:  
**“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. El Secreto profesional es inviolable”** (Negrillas fuera de texto).

## 1.2. Disposiciones legales.

- **La Ley 57 de 1985 “Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales”**, preceptúa:

*“Artículo 12. Información especial y particular. Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”*

*“Artículo 20. Inaplicabilidad de las excepciones. El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones.*

*Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo”*

- **Del recurso de Insistencia – Ley 1755 de 2015**

El Capítulo II de la Ley 1755 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, dispone:

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

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en

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

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

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

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

7. Los amparados por el secreto profesional.

8. Los datos genéticos humanos.

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

**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.*

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.*

Las disposiciones previamente citadas deben tenerse en cuenta para resolver el presente asunto, en tanto que el recurso de insistencia fue interpuesto por la señora CLAUDIA CAROLINA BAEZ URBANO en nombre propio, en vigencia de ley 1755 de 2015<sup>1</sup>, y fue solicitado ante la negativa de entregar la información por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia; entidad que remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la petición y su recurso para que decida sobre la denegación de la información.

### **1.3. Derecho de acceso a documentos públicos**

El derecho de acceso a los documentos públicos, no es absoluto ni ilimitado, pues los funcionarios están autorizados para no permitir el acceso a aquellos documentos cuya consulta pueda atentar contra secretos protegidos por la Constitución o la Ley; los concernientes a la defensa y seguridad nacional, y aquellos cuyo contenido vulnere el derecho a la intimidad.

Desde la sentencia del 14 de julio de 1992, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón, la H. Corte Constitucional ha precisado:

***“A. El acceso a los documentos públicos, un derecho fundamental***

*Los hechos materia de decisión en este caso giran en torno al alcance del artículo 74 de la Constitución Nacional, el cual consagra el derecho de acceso a los documentos públicos, salvo en los casos que establezca la ley. Por ello es importante analizar, en primer lugar el contenido material del término "documento público" para efectos de aplicar dicha norma.*

---

<sup>1</sup> Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.(30 de junio de 2015)

*Desde el punto de vista del procedimiento, el documento es básicamente un medio de prueba. El artículo 251 del Código de Procedimiento Civil define que son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares. Pueden ser públicos o privados.*

*El documento público, de acuerdo con la definición del mismo Código, es aquél otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Se denomina INSTRUMENTO PÚBLICO cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario; se denomina ESCRITURA PÚBLICA cuando es otorgado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo. El documento privado es, por exclusión, todo el que no reúna los requisitos para ser público.*

*Se concluye entonces que desde y para la perspectiva procesal, el término "documento público" se define de acuerdo a la persona que lo produce (funcionario público), y será público en la medida en que se produzca con las formalidades legales. Tiene, por supuesto, un mayor valor probatorio que el documento privado. Es, por tanto, una perspectiva orgánica: el carácter público del documento lo determina la persona u órgano donde se origina. El ámbito de producción del documento -sujeto productor y calidad del mismo- es lo que define y determina, en últimas, su naturaleza pública.*

*Por su parte, el Derecho Administrativo amplía el contenido del término. Para el Código Contencioso Administrativo, por ejemplo, el derecho de solicitar y obtener acceso a la información sobre la acción de las autoridades y, en particular, a que se expida copia de sus documentos, hace parte del derecho constitucional de petición. **El concepto de documento público se desarrolla, pues, alrededor, ya no de la persona que lo produce (funcionario público) sino de la dependencia que lo posee, produce o controla. En realidad, las normas de derecho administrativo no definen el término "documento público". Se ocupan primordialmente de regular el acceso de los ciudadanos a esos documentos oficiales y, si bien admiten que algunos puedan ser reservados, procura que esta circunstancia sea excepcional. El énfasis es en su utilidad, no en su origen; en el organismo que lo produce o posee en razón a sus funciones o servicios, no en la calidad del funcionario que lo genera. En el marco del derecho administrativo, lo que cuenta no es tanto definir el concepto de documento público, sino regular el acceso de los ciudadanos a él, para garantizar su efectividad.***

*(...)Por último, la Ley 57 de 1985, regula la publicidad de los actos y documentos oficiales, pero no define "documento público". Sin embargo, una interpretación sistemática de la misma ley permite concluir que para ella, documento público es todo documento que*

*repose en las oficinas públicas, entendiéndose por éstas las que expresamente están enumeradas en su propio texto.*

*Por supuesto, ella misma contempla algunos casos en los que esos documentos, a pesar de reposar en las oficinas públicas, están sometidos a reserva, condición ésta que nunca podrá existir por más de treinta años. En otras palabras, esta ley define el concepto de acuerdo al lugar donde se encuentre el documento, pues, su ubicación más que su producción o contenido es lo que determina el carácter público del documento.*

***Puesto que en los términos del artículo 74 de la Carta la noción de documento público no se circunscribe, como se ve, al concepto restringido que consagre cualquiera de las ramas del ordenamiento y, de consiguiente, no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que lo produce o la forma misma de su producción sino el hecho objetivo de que no contenga datos que por expresa disposición de la ley deban ser mantenidos en reserva, la noción cobija, por ejemplo, expedientes, informes, estudios, cuentas, estadísticas, directivas, instrucciones, circulares, notas y respuestas provenientes de entidades públicas acerca de la interpretación del derecho o descripción de procedimientos administrativos, pareceres u opiniones, previsiones y decisiones que revistan forma escrita, registros sonoros o visuales, bancos de datos no personales, etc.***

*A lo anterior, se agrega el acceso a otros documentos cuyo carácter de públicos está determinado por la conducta manifiesta de sus titulares o por la costumbre, sin que sea requisito indispensable la presencia o consentimiento de la administración pública. **Siempre, eso sí, que no sea contra la ley o derecho ajeno**". (Negritas no originales)*

Como control de la gestión pública, la H. Corte Constitucional manifestó en sentencia C-872 de septiembre 30 de 2002, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, lo siguiente:

*"El fortalecimiento de una democracia constitucional guarda una estrecha relación con la garantía del derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley. La publicidad de la información permite que la persona pueda controlar la gestión pública en sus diversos órdenes: presupuestal, grado de avance en los objetivos planteados, planes del Estado para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, entre otros. En tal sentido, el control efectivo de los ciudadanos sobre las acciones públicas requiere no sólo una abstención por parte del Estado de censurar la información sino que demanda una acción positiva consistente en proporcionarle a los individuos los medios para que acceda a los archivos y documentos en los cuales se plasma, día a día, la actividad estatal".*

En sentencia T-928 del 24 de septiembre de 2009, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, frente al derecho de acceso a la información, la Corte precisó:

*“La confidencialidad de los documentos públicos en un Estado Democrático no puede ser absoluta, como quiera que la regla general es el principio de publicidad en la actuación de las autoridades y la excepción es la reserva; por consiguiente, el operador jurídico no sólo debe valorar que una norma de rango legal autorice la reserva del documento, sino cuáles derechos, principios y valores constitucionales están afectados con la restricción, ya que en algunas ocasiones deberán prevalecer los derechos, valores y principios que inspiran la confidencialidad de la información, y en otros, lo que se le oponen. Así las cosas, ponderados los intereses en juego, puede que la reserva de un documento prevalezca ante derechos como a la información; pero debe ceder frente a otros como los derechos a la defensa y de acceso a la administración de justicia, los cuales, prima facie, tienen mayor importancia en las sociedades democráticas modernas”.*

La sentencia T-511 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, el Alto Tribunal de lo Constitucional en relación con las reglas aplicables al alcance del derecho de acceso a la información pública señaló las siguientes:

- *Se trata de un derecho cuya titularidad es universal, pues puede ser ejercido por personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras.*
- *Como obligación correlativa al derecho de acceder a la información pública, las autoridades tienen que entregar, a quien lo solicite, la información que tenga carácter público. Las informaciones suministradas deben ser claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas. La información solicitada debe ser suministrada de manera fácil de entender. Este derecho comprende la expedición de copias.*
- *Los documentos públicos no se limitan a aquellos que son producidos por órganos públicos, sino que se extiende a aquellos documentos que reposan en las entidades públicas, los producidos por las entidades públicas y documentos privados que por ley, declaración formal de sus titulares o conducta concluyente, se entienden públicos.*
- *La información personal reservada que está contenida en documentos públicos, no puede ser revelada. Respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semi-privada, el ejercicio del derecho al acceso a documentos públicos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales (según el caso) y dentro de los procedimientos (administrativos o judiciales) respectivos. Sólo los documentos públicos que contengan información personal pública puede ser objeto de libre acceso.*
- *Están obligados a suministrar información las autoridades públicas, pero también los particulares que prestan servicios públicos o cumplen funciones públicas cuando sea información de interés público. La jurisprudencia constitucional no ha descartado su procedencia respecto de organismos internacionales.*
- *Las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar*



*adecuadamente motivada. A este respecto la Corte ha señalado que existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a información pública y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva, por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales. Los límites del derecho de acceso a la información pública debe estar fijados en la ley, por lo tanto no son admisibles las reservas que tienen origen en normas que no tengan esta naturaleza, por ejemplo actos administrativos. No son admisibles las normas genéricas o vagas en materia de restricción del derecho de acceso a la información porque pueden convertirse en una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. La ley debe establecer con claridad y precisión (i) el tipo de información que puede ser objeto de reserva, (ii) las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, (iii) las autoridades que pueden aplicarla y (iv) los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas. Los límites al derecho de acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como (i) la seguridad nacional, (ii) el orden público, (iii) la salud pública y (iv) los derechos fundamentales y si además resultan idóneos (adecuados para proteger la finalidad constitucionalmente legítima) y necesarios para tal finalidad, es decir, las medidas que establecen una excepción a la publicidad de la información pública deben ser objeto de un juicio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, se han considerado legítimas las reservas establecidas (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) para asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales.*

- *La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia.*
- *La reserva debe ser temporal. Su plazo debe ser razonable y proporcional al bien jurídico constitucional que la misma busca proteger. Vencido dicho término debe levantarse.*
- *La reserva puede ser oponible a los ciudadanos pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o interorgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada.*
- *La reserva legal sólo puede operar sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional pero no sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta.*
- *Existe una obligación estatal de producir información sobre su gestión necesaria para permitir el control ciudadano, al igual que de mantener la información disponible y en buen estado para que pueda ser consultada.*
- *Durante el periodo amparado por la reserva la información debe ser adecuadamente custodiada de forma tal que resulte posible su posterior publicidad. La pérdida o deterioro de los documentos en los que reposa esta información puede dar lugar a graves sanciones disciplinarias e incluso penales y por ello las entidades que custodian la información así como los organismos de control deben asegurarse que dicha información se encuentre adecuadamente protegida.”*

#### 4. El derecho de acceso a la información según el Derecho Internacional

Conforme al denominado Bloque de Constitucionalidad, el Estado Colombiano se ha adherido a las normas de derecho internacional sobre el derecho a la información, que han regulado el acceso a los documentos públicos y la improcedencia ante la reserva de los mismos y es así, como la Ley 16 de 1972, mediante la cual se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", en su artículo 13 preceptúa:

***“Artículo 13. Libertad de Pensamientos y Expresión.***

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

*2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

*3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquier otro medio encaminado a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*

*4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional” (Subrayas no originales).*

#### 5. Caso concreto

La señora CLAUDIA CROLINA BAEZ URBANO, presentó derecho de petición ante la Superintendencia Financiera de Colombia, solicitando lo siguiente:

*“1. La composición de las carteras administradas por cada una de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantía – AFP en adelante, existentes desde enero del año 2000 (o desde que se tenga registro), hasta diciembre del año 2017, correspondientes al cierre de cada mes de estos años. Solicito, por favor, que tal información sea entrega en formato Excel y esté detallada por tipo de fondo, emisor (nombre completo, no abreviado) y tipo de instrumento financiero (nombre completo, no abreviado). Ello respecto de las inversiones en valores tanto nacionales como extranjeros.*

*2. El registro de inversiones de las AFP en el Fondo de Capital Privado Ruta del Sol desde enero del año 2010 hasta diciembre del año 2019. Solicito, por favor, me sea entregada tal información en formato Excel y detallada por cada una de las AFP, moneda, valor nominal, fecha de corte del reporte, razón social del administrador, fecha de la emisión, fecha de compra y número de acciones.*

*3. La metodología de la construcción de la base de datos y el diccionario de campos de valor y/o la metadatos.”*

En memorial del cuatro (4) de junio de 2020 (ver expediente electrónico) con radicado No. 2020098572-001-000, suscrito por el Delegado para Pensiones de la Superintendencia Financiera de Colombia, se dio respuesta a la solicitud presentada por la peticionaria, de la siguiente manera:

*“Al respecto, procedemos a dar respuesta a sus peticiones en el mismo orden planteado en su comunicación:*

*1) “La composición de las carteras administradas por cada una de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantía – AFP en adelante, existentes desde enero del año 2000 (o desde que se tenga registro), hasta diciembre del año 2017, correspondientes al cierre de cada mes de estos años. Solicito por favor que tal información sea entregada en formato Excel y esté detallada a la vez por tipo de fondo, emisor (nombre completo, no abreviado) y tipo de instrumento financiero (nombre completo, no abreviado). Ello respecto de las inversiones en valores tanto nacionales como extranjeros.”*

*Frente a lo solicitado en este numeral, es necesario manifestar que esta Superintendencia no puede acceder a la entrega de la información aquí requerida, por las razones que se exponen a continuación:*

*La información de los portafolios de inversión de las administradoras de pensiones se encuentra sujeta a la reserva de que trata el artículo 61 del Código de Comercio, por estar inmersa en los denominados libros y papeles de los comerciantes, debiendo aclarar que solamente a partir de enero de 2018, previa autorización de las sociedades administradoras de pensiones, esta Superintendencia comenzó a publicar la información detallada de los portafolios.*

*Sobre el tema, la Corte Constitucional ha señalado que los libros de los comerciantes se encuentran dentro de la categoría de información privada, entendida como “aquella que se encuentra en el ámbito propio del sujeto a quien le incumbe y, por ende, sólo puede accederse a ésta por orden de autoridad judicial en el ejercicio de sus funciones”. Sin embargo, el Alto Tribunal también ha indicado que “en los eventos aludidos, esta información revela facetas importantes de la vida personal, social y económica del individuo y que, debido a expresa disposición constitucional o por su propia naturaleza, solo puede ser divulgada por autorización de la persona a la que se refiere, o por la existencia de una decisión judicial”*

*En ese mismo sentido, en el artículo 18 de la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, el legislador definió las excepciones de acceso a la información contemplando, entre otras situaciones, la referida a información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas, así*

*“Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas. 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) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado;*
- 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 parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011.*

*Parágrafo. 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”.*

*Así, resulta necesario precisar que la reserva sobre los libros de los comerciantes, de los cuales forman parte la información detallada requerida en su inquietud, garantizan el derecho a la intimidad de sus titulares y su acceso puede ser rechazado conforme con el literal a) de esta disposición.*

*Visto lo anterior, en atención a la reserva señalada en el artículo 61 del Código de Comercio y lo indicado en el artículo 25 del Código de*

*Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, se rechaza lo solicitado en este numeral 1° de su comunicación, debiendo advertir que frente a esta decisión procede el recurso de insistencia de que trata el artículo 26 del mismo Código, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.*

*Sin perjuicio de lo anterior, y para efectos ilustrativos sobre el tema que ocupa su solicitud, la invitamos a consultar la información histórica publicada por esta Superintendencia, respecto de la cual es necesario señalar que su publicación ha tenido algunas variaciones en su estructura, las cuales se resumen a continuación:*

*- El valor de los portafolios de inversión de los fondos de pensiones y de cesantías se encuentra publicada por clase de activos, mes a mes y de forma general para el sistema, desde 1994 hasta diciembre del año 2000.*

*- A partir del año 2001 y hasta diciembre de 2017, se encuentra publicado, de forma mensual, el valor de los portafolios de inversión por clase de activos, incluyendo el respectivo fondo de pensiones o de cesantías.*

*En ese orden de ideas, la información publicada del portafolio de inversión para los fondos de pensiones y de cesantía para el periodo entre 1994 y diciembre de 2017, podrá consultarla a través de los siguientes vínculos:*

*Fondos de pensiones obligatorias:  
<https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/9118>.*

*Fondos de cesantías: <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9116>.*

*2) “El registro de inversiones de las AFP en el Fondo de Capital Privado Ruta del Sol desde enero del año 2010 hasta diciembre del año 2019. Por favor entregar tal información en formato Excel y detallada por cada una de las AFP, moneda, valor nominal, fecha de corte del reporte, razón social del administrador, fecha de la emisión, fecha de compra y número de acciones.”*

*Con fundamento en lo señalado en la respuesta anterior, le manifestamos que no es posible entregar el registro detallado de las inversiones de las AFP en el Fondo de Capital Privado Ruta del Sol para el periodo transcurrido entre enero de 2010 y diciembre de 2017. No obstante, la invitamos a consultar la información que se encuentra disponible en nuestra página web sobre el valor de las inversiones de las AFP en los fondos de capital privado. En los vínculos señalados anteriormente, podrá acceder a la información en formato Excel, por medio de la hoja denominada “Fondos de Capital Privado”.*

*Para el periodo transcurrido entre enero de 2018 hasta la fecha, podrá consultar, a través de nuestra página web (<https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/10097246>), la*

*información detallada de las inversiones de las AFP en los fondos de capital privado. En la hoja de Excel denominada “Fmto-351”, encontrará los registros detallados de las inversiones de las AFP en el Fondo de Capital Privado Ruta del Sol.*

*3) Igualmente solicito me compartan la metodología de la construcción de la base de datos y el diccionario de campos de valor y/o la metadata.*

*Frente a este punto es necesario precisar que la publicación detallada de los portafolios administrados por las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías se realiza a partir de la información reportada a esta Superintendencia por medio del formato 351 (composición del portafolio de inversiones). En nuestra página web (<https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/15017>) podrá encontrar el documento técnico por medio del cual se describen las reglas necesarias en cuanto a estructura de archivos planos y validaciones previas al envío de información así: información a reportar; descripción del archivo plano, registros que lo conforman y reglas generales.*

*Por otro lado, adjunta a esta comunicación remitimos la Circular Externa 002 de 2015, en la cual encontrará el diccionario de campos de valor del portafolio detallado que esta Superintendencia viene publicando a partir de enero de 2018.”*

Frente a la anterior respuesta, la peticionaria el dos (2) de julio de 2020 (Ver expediente electrónico), presentó recurso de insistencia manifestando en síntesis, lo siguiente:

*“Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y la misma Ley 1712 de 2014, no basta solamente con dar el fundamental legal que justifica la clasificación o la reserva de la información, ni con mencionar la excepción prevista en los artículos 18 y 19 de la misma ley. Es necesario también explicar la forma en que la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información solicitada. Es decir que para el caso concreto se debe justificar y probar por qué debe prevalecer el interés protegido de las AFP –que ante todo son organismos vigilados y no vigilantes con relación a la Superintendencia Financiera de Colombia– sobre el interés público que representa el acceso a la información pedida.*

*“(…)”*

*La Corte Constitucional estableció así que el sujeto obligado que niega el acceso a la información deberá demostrar que existe un riesgo probable, presente y específico de dañar el interés protegido, y que el daño que puede producirse es significativo. Además, dado que*

*la regla general es que se permita el acceso ciudadano a todos los documentos públicos, quien deniega el acceso alegando reserva, deberá demostrar que su decisión no es un acto arbitrario.*

*Que el daño sea presente significa que las circunstancias que pueden causarlo están ocurriendo actualmente, es decir que el daño no es remoto o eventual; que sea probable se refiere a que deben existir las circunstancias que harían posible la materialización del daño; y que sea específico significa que no se trata de una afectación genérica, sino que se pueda identificar de forma puntual e individualizada.*

*Para el caso concreto, el acceso a la información de los portafolios de inversión de las AFP desde enero del año 2000 hasta diciembre del año 2017 y, específicamente, al registro de inversiones de las AFP en el Fondo de Capital Privado Ruta del Sol desde enero del año 2010 hasta diciembre del año 2017; compromete directamente el derecho fundamental de acceso a la información pública. Ciertamente, involucra el interés público de los colombianos y, más aún, el de los cotizantes a pensión de estos fondos, quienes tienen derecho a conocer en qué se está invirtiendo su dinero, el que garantiza su derecho fundamental a la seguridad social en materia de pensión.*

*El propósito de acceder a la información solicitada no tiene por finalidad vulnerar el derecho a la intimidad de las AFP como comerciantes que son reconocidos por la ley. Sin embargo, a la hora ponderar los derechos fundamentales en cuestión, la Corte Constitucional ha estipulado que cuando hay un conflicto entre los derechos de información y los derechos a la honra, el buen nombre y la intimidad, debe predominar el primero. Por tanto, se debe realizar un ejercicio de ponderación de derechos.*

*Para el caso concreto, si bien la Entidad da el fundamento legal que justifica la clasificación o la reserva de la información, y menciona la excepción prevista en el artículo 18 la Ley 1712 de 2014; esta no prueba o demuestra la forma en que la revelación de la información solicitada causaría un daño presente, probable y específico. Además, dentro de las peticiones elevadas, se solicita información muy puntual, no información que revele las estrategias financieras utilizadas por las AFP en cuestión, como fue sugerido vía telefónica, por ejemplo, una vez se notificó por escrito la respuesta a la petición*

*Dentro del derecho de petición enviado también se solicitó la aplicación del artículo 21 de la ley 1712 de 2014. En efecto, debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable. Sumado a esto, la reserva de acceso a la información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia. Sin embargo, tal versión pública de la información en cuestión no fue adjuntada.*

*Con base en todo lo anterior, se concluye que al no demostrar la existencia del daño presente, probable y específico que representa el acceso a la información solicitada, la Entidad se encuentra facultada para entregarla. Sumado a lo anterior, al no adjuntar la versión pública*

*de la información requerida, la Entidad estaría vulnerando el derecho fundamental de acceso a la información pública y, a su vez, el derecho fundamental a la información y el control del poder público.”*

Así las cosas, en relación con la petición realizada por la peticionaria y la respuesta suministrada por la Superintendencia Financiera de Colombia, la Sala precisa que el objeto del recurso de insistencia es resolver sobre las peticiones que fueron rechazadas por motivos de reserva por parte de la entidad y que fueron objeto del recurso de insistencia presentado por la peticionaria, situación que en el presente caso implica un pronunciamiento de fondo respecto a las solicitudes contenidas en los numerales 1 y 2 del derecho de petición.

De conformidad con el artículo 30 del Decreto Ley 663 de 1993 *“Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”*, el objeto de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantía (AFP) es *“la administración y manejo de los fondos de cesantía que se constituyan en desarrollo de lo previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990”*, al igual que la administración de los fondos de pensiones.

Respecto a los portafolios de inversión de las AFP y el registro de inversiones en el Fondo de Capital Privado Ruta del Sol desde al año 2010 hasta el año 2019, observa la Sala que en la página web<sup>2</sup> de la Superintendencia Financiera de Colombia obra el formato 351 correspondiente a los años 2018 a 2019, donde entre otra información se encuentra la solicitada por la peticionaria.

De conformidad con lo anterior, se tiene que al solicitarse la información relacionada con la composición de las carteras administradas por las sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías –AFP-, las inversiones en valores tanto nacionales como extranjeros y el registro de

---

<sup>2</sup> <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/cifras/pensiones-cesantias-y-fiduciarias/informacion-por-sector-/pensiones-y-cesantias/regimen-de-ahorro-individual-con-solidaridad-/fondos-de-pensiones-obligatorias/portafolio-de-inversion/portafolio-de-inversion-detallado-10097246>



inversión de las mismas en el Fondo de Capital Privado Ruta del Sol, la Sala observa que se está requiriendo información general de la moneda, valor nominal, fecha de corte del reporte, razón social del administrador, fecha de emisión, fecha de compra y número de acciones, sin que se avizore información de carácter reservada contenida en los libros de comercio de que trata el artículo 61 del Código de Comercio, ni que involucren derechos de terceras personas.

En este orden de ideas, lo solicitado por la señora Claudia Carolina Báez Urbano no goza de reserva legal toda vez que no solicita información relacionada con los libros de comercio de que trata el artículo 61 del Código de Comercio, ni que involucren derechos de terceras personas, sino que por el contrario, solicita información general que inclusive se encuentra publicada en la página web de la entidad respecto de los años 2018 a 2020, razón por la cual, se declarará mal denegada la solicitud de información presentada por la señora Claudia Carolina Báez Urbano con radicado No. 2020098572 del doce (12) de mayo de 2020, ante la Superintendencia Financiera de Colombia.

En consecuencia, se ordenará al Delegado para Pensiones de la Superintendencia Financiera de Colombia, para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a entregar a la peticionaria la información solicitada en los numerales 1 y 2 de la petición radicada el día doce (12) de mayo de 2020.

Por lo expuesto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **Sección Primera, “Subsección A” en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,**

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: DECLÁRASE MAL DENEGADA** la solicitud de información contenida en los numerales 1 y 2 de la petición presentada por la

señora Claudia Carolina Báez Urbano el día doce (12) de mayo de 2020, ante la Superintendencia Financiera de Colombia, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **ORDÉNASE** al Delegado para Pensiones de la Superintendencia Financiera de Colombia, para que en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a entregar a la peticionaria la información solicitada en los numerales 1 y 2 de la petición radicada el día doce (12) de mayo de 2020.

**TERCERO:** Cumplido lo anterior, **archívese** el expediente dejando las constancias secretariales de rigor.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado y discutido en sesión realizada en la fecha.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado