



1200-2022025051  
Bogotá D.C., 16 de septiembre de 2022

Doctora  
**OLGA LUCIA NAVARRO LOZANO**  
Coordinadora Grupo Administración de Inmuebles  
U. A. E. Aeronáutica Civil  
Ciudad

**Asunto:** Concepto relativo a *"la reserva legal de las escrituras y planos de titulación de los terrenos sobre los cuales se declaró la afectación por utilidad pública e interés para la ampliación del aeropuerto José María Córdova"*

Respetado doctor:

En atención a la solicitud del asunto, estando dentro de la oportunidad legal correspondiente, a continuación, se brinda respuesta de fondo, clara y concreta frente a la consulta elevada a la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil.

#### I. CONSULTA.

"(...)

1. *¿Las escrituras y planos de titulación de las áreas mencionadas tienen algún tipo de reserva legal?*
2. *En caso negativo, ¿Es posible entregar toda la información solicitada en formato digital?*

#### II. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- Constitución Política de Colombia.
- Código General del Proceso Ley 1564 de 2012.
- Ley 1437 de 2011 regulada por la Ley 1755 de 2015.
- Ley 1712 de 2014.
- Ley 960 de 1970.
- Sentencia C-491 de 2007.
- Sentencia T-487 de 2017.

#### III. RESERVA DOCUMENTAL

El artículo 74 de la Carta Fundamental reza:



*"Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley."*



*El secreto profesional es inviolable.”*

Enmarcando con ello el principio general que tienen las personas de acceder a los documentos e informaciones públicas, el cual tiene como límite la reserva legal o constitucional que pudieran tener los documentos públicos. Al efecto, la sentencia C-491 de 2007 declaró la exequibilidad de la Ley 1097 de 2006 y precisó las reglas que permiten restringir el acceso a la información pública, de la siguiente forma:

*“1) Como regla general, en virtud de lo dispuesto por el artículo 74 de la Constitución, 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las personas tienen derecho fundamental de acceso a la información del Estado.*

*2) Tal y como lo dispone el artículo 74 de la Constitución, los límites del derecho de acceso a la información pública tienen reserva de ley.*

*3) La ley que limita 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 dicha reserva.*

*4) La reserva puede operar respecto del contenido de un documento público, pero no respecto de su existencia. El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública.*

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

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

*7) 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.*

*8) Durante el periodo amparado por la reserva, la información debe ser adecuadamente custodiada de forma tal que resulte posible su posterior publicidad<sup>[20]</sup>.*

*9) La reserva cobija a los funcionarios públicos, pero no habilita al Estado para censurar la publicación de dicha información cuando los periodistas han logrado obtenerla. En aplicación de esta regla la Corte declaró inexecutable una norma que prohibía a los periodistas difundir información reservada.*

*10) La Corte ha considerado que 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.*

*11) El legislador puede establecer límites del derecho de acceso a la información, pero esos límites sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como la seguridad nacional, el orden público o la salud pública.*





12) La Corte ha dicho que le corresponde al juez que ejerce el control sobre la decisión de no entregar determinada información, definir si tal decisión se encuentra soportada de manera clara y precisa en una ley y si la misma resulta razonable y proporcionada al fin que se persigue.

13) En lo que se refiere a la información relativa a la defensa y seguridad nacional, distintas disposiciones legales y de derecho internacional admiten su reserva legal."

Más recientemente, el Congreso de la República expidió la Ley 1712 de 2014, la cual en su Título III señala las excepciones al acceso a la información, reglas sobre las cuales se basará las apreciaciones de este concepto.

Ahora bien, no se debe pasar por alto el artículo 2 de la Ley 1712 de 2014, que consagra la regla de máxima publicidad para titular universal, así:

**"ARTÍCULO 2o. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PARA TITULAR UNIVERSAL.** Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley."

Tampoco deben dejarse de lado, los principios de transparencia y acceso a la información pública instituidos en el artículo 3 y de la mencionada Ley, así como el ámbito de aplicación del artículo 5 de la norma en comento.

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, señaló:

**"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."

*f*

*f*



#### IV. DOCUMENTOS PÚBLICOS

Ahora bien, la reserva definida y tratada por las normas y sentencias antes explicadas, para el caso es de documentos, los cuales para el encuentran definidos en el artículo 243 del Código General del Proceso así:

**“ARTÍCULO 243. DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS.** Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, 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.”

Documentos que en la legislación colombiana se dividen en públicos y privados; para el caso, la consulta elevada a la Oficina Asesora Jurídica se trata de documento públicos pues a la luz del citado artículo 243, es un documento público:

*“(…) el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública.”*

#### V. RESERVA DE ESCRITURAS Y PLANOS DE TITULACIÓN

En primer lugar, el artículo 13 del Decreto Ley 960 de 1970, define la escritura pública así:

**“ARTICULO 13. <PERFECCIONAMIENTO DE LA ESCRITURA PÚBLICA>.** La escritura pública es el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el Notario, con los requisitos previstos en la Ley y que se incorpora al protocolo. El proceso de su perfeccionamiento consta de la recepción, la extensión, el otorgamiento y la autorización.”

De conformidad con el artículo 1º de la Ley 29 de 1973, el notariado es un servicio público que prestan los notarios; por tanto, los documentos emanados por estos servidores públicos y teniendo como base la definición de documentos públicos del artículo 243 del C.G.P, las escrituras son documentos públicos que, según las normas vistas de reserva documental, en principio, no están reservados al público.

En cuanto a los planos, estos documentos son gráficos en los cuales se plasma un diseño arquitectónico o una obra civil, para el efecto, encontramos que dichos documentos son documentos emitidos por funcionarios de la entidad y que a nuestro juicio no se encuentra dentro de las causales de reserva antes explicadas.

#### VI. CASO EN CONCRETO.

En atención al marco legal, jurisprudencial y las conclusiones a las que se llegaron en el presente documento, se da contestación a los interrogantes



planteados, así:

1. *¿Las escrituras y planos de titulación de las áreas mencionadas tienen algún tipo de reserva legal?*

**Respuesta:** De acuerdo con lo expuesto en el presente concepto, las escrituras y planos de titulación de las áreas sobre las cuales se declaró la afectación por utilidad pública e interés para la ampliación del aeropuerto José María Córdoba, no se encuentran dentro de las excepciones al principio de publicidad de los documentos públicos.

3. *En caso negativo, ¿Es posible entregar toda la información solicitada en formato digital?*

**Respuesta:** En concordancia con la legislación estudiada, no solo es posible entregar la información solicitada, sino que es un deber de quienes desempeñamos función pública, el suministrar la información solicitada, para lo cual debe revisarse si tales documentos se encuentran o no dentro de las causales legales y/o constitucionales de reserva documental, de lo cual debe decirse que en concepto de la Oficina Asesora Jurídica no se enmarca en ninguna de estas causales de reserva documental.

De acuerdo con lo expuesto en el presente documento se brinda respuesta a cada uno de los interrogantes planteados a la Oficina Asesora Jurídica y con gusto atenderé cualquier aclaración o complementación.

Cordialmente,

  
SILVIA HELENA RAMÍREZ SAAVEDRA  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Andrés Felipe Hinestroza Betancourt - Contratista - OAJ  
Revisó: Adolfo León Castillo Arbeláez – Coordinador Grupo Asistencia Legal OAJ

