RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.
SALA CIVIL ESPECIALIZADA EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS

MAGISTRADO PONENTE:
OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA

Bogotá D. C., catorce (14) de abril de dos mil veintitrés (2023)

REFERENCIA:	**ACCIÓN DE TUTELA**
ACCIONANTE:	Grupo Argos SA
ACCIONADO:	Superintendencia de Sociedades
RADICACIÓN:	11001220300020230071300
TEMA:	Derecho de acceso a los expedientes administrativos y judiciales. Derecho de acceso a la información. Se niega el amparo.

(Estudiada y aprobada en Sala de la misma fecha)

ANTECEDENTES

COMPETENCIA

1. Corresponde a esta Sala el conocimiento de la acción de tutela de la referencia con fundamento en el art. 37 del Decreto 2591/1991, las reglas de reparto establecidas en el D. 1382/2002 recopilado en el art. 2.2.3.1.2.1 del D. 1069/15 modificado por el art. 1º del D . 333/2021 y el art. 3º del Acuerdo n.° PSAA13-9866 del 13 de marzo de 2013 del Consejo Superior de la Judicatura.

PRESUPUESTOS

2. La sociedad accionante a través de su apoderado manifiesta que la superintendencia accionada vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, porque con la radicación n.º 2023-800-00101 adelanta en su contra y "en secreto", un proceso que iniciaron "los Gillinski" que pretendería impedirles junto al Grupos Nutresa, participar en la elección de la junta directiva del Grupo Sura.

3. Afirma que por fuentes periodísticas se enteró del citado proceso y, por ello, el pasado 27 de marzo mediante derecho de petición solicitó a la accionada con carácter prioritario (art. 20 L. 1755/2015), dejar de adelantarlo con reserva, notificarle la actuación y permitirle acceder al expediente. Asimismo, ese mismo

día a su abogado de confianza se le impidió notificarse y acceder a las diligencias a pesar de invocar lo dispuesto en el num. 1º del art. 123 CGP; al respecto, la accionada indicó la inexistencia de decisiones que tuvieran que ser notificadas de manera personal.

4. El 28 de marzo del año en curso su apoderado acudió a notificarse del auto 2023-01-156315 que se expidió en el proceso en cuestión pero la accionada se lo impidió porque no se correspondía al admisorio "que deba notificársele", aspecto que contraviene el citado artículo del CGP. Al día siguiente, acudió la dependiente judicial autorizada y se le indicó la inexistencia de decisiones judiciales relacionadas con el trámite objeto de la queja.

5. La situación, podría causarle perjuicios irremediables si no hay regla jurídica que justifique la reserva y se omite la notificación oportuna y completa de las providencias. Por tanto, como protección a los derechos fundamentales que se invocan, pretende se ordene a la accionada dejar sin efectos la actuación procesal que se haya adelantado en el proceso en su contra desde el momento que solicitó acceso al mismo y hasta tanto se lo permita.

RESPUESTA AL ESCRITO DE TUTELA E INTERVENCIONES

6. **JGDB Holding SA** a través de apoderado manifiesta ser quien inició el proceso n.º 2023-800-00101 y solicita negar el amparo con sustento en los siguientes argumentos: a) no se cumple el requisito de subsidiariedad porque la accionante propuso recusación en el citado trámite que está pendiente de resolver por la Sala Civil del TSDJ de Bogotá D.C., así mismo, interpuso solicitud de nulidad; b) se omitió identificar las decisiones objeto de impugnación e indicar las irregularidades que se les imputa; c) el citado proceso se está tramitando con carácter reservado porque se solicitaron medidas cautelares con sustento en art. 298 y 590 CGP, y el art. 9º de la L. 2213/2023: d) a la fecha, en el proceso no se ha expedido auto admisorio.

7. La **sociedad accionante** con posterioridad a la admisión de la tutela intervino para manifestar que es procedente aplicar al caso la presunción de veracidad prevista en el art. 20 del D. 2591/1991. Destacó que se le vinculó a la tutela n.º 2023-00142 a cargo de la Sala Civil del TSDJ de Medellín interpuesta por Grupo Sura SA en contra de la Superintendencia de Sociedades, y que si bien pudo acceder parcialmente al expediente del proceso en cuestión a través de la remisión de actuaciones que a la misma allegó la accionada, la vulneración de sus derechos fundamentales persiste porque:

7.1. El enlace que se les facilitó solamente les permitió conocer actuaciones hasta el 30 de marzo de 2023, con lo cual, desconocen lo que se haya realizado con posterioridad.

7.2. A pesar que lograron interponer una recusación en contra del delegado, sin justificación constitucional o legal la accionada no le permite acceder directamente al expediente digital o al físico. La carencia de justificación es evidente porque el proceso trata sobre decisiones de la asamblea de un emisor de valores, un asunto que con anterioridad ni la accionada u otras autoridades judiciales han tratado con reserva.

7.3. La accionada los discrimina en el trato porque, de un lado, lo dispuesto en el art. 9 de la L. 2213/2023 solamente autoriza que en los estados electrónicos no se inserten las providencias que decretan medidas cautelares, no que la actuación se trata con "reserva" o "secreto". De otro, la accionada, en asuntos similares, "sin reserva" publica y notifica autos que inadmiten demandas o que admiten caución para el decreto de cautelas.

7.4. La legislación no dispone que la falta de admisión de la demanda o la petición de medida cautelares impidan acceder a los expedientes. Antes bien, el art. 590 CPG permite al demandado eventualmente presentar una caución para impedir el decreto de medidas cautelares, lo que apareja conocer la demanda y las cautelas.

8. La **Superintendencia de Sociedades** solicitó negar el amparo. Considera que la accionante hace uso de la acción de tutela con el fin de entorpecer el proceso n.º 2023-800-00101. Asimismo:

8.1. Dejó entrever que resolvió impartir trámite reservado al mismo por el "impacto de orden económico que las decisiones proferidas (…) pueden generar (…) por cuanto algunos de los eventuales demandados son emisores de valores que se podrían ver afectados por una situación aún no consolidada, como lo sería la admisión de la demanda."

8.2. Destacó que no ha expedido auto admisorio y, por ello, no ha notificado a los eventuales demandados la existencia del trámite y tampoco ha permitido el acceso al expediente.

8.3. Confirmó que el 27 de marzo de 2023 expidió auto n.° 2023-01-156315 inadmisorio que tampoco notificó al apoderado de la accionante a pesar de su insistencia, dado que, no es obligatorio pues "incumbe únicamente al demandante."

8.4. El citado proceso está suspendido porque los Grupos Sura SA y Argos SA presentaron recusaciones el pasado 31 de marzo.

CONSTANCIA DEL TRIBUNAL

9. El 12 de abril de 2023 se publicó aviso en la página web de la Rama Judicial con el fin de enterar la existencia de la tutela a eventuales interesados (consec. n.º 15 tribunal).

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

10. El Tribunal determinará si la Superintendencia de Sociedades vulnera o amenaza los derechos fundamentales que invoca Grupo Argos SA, como consecuencia de restringirle acceder al expediente y omitir notificarle el proceso n.º 2023-800-00101 que, al parecer, se inició en su contra y/o tramitarlo con presunta reserva.

EL DERECHO DE ACCEDER A LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

11. Acceder a los expedientes administrativos o judiciales es una garantía del derecho fundamental al debido proceso previsto en el art. 29 CN porque permite el ejercicio del derecho a la defensa. Sin embargo, como explicará el Tribunal, el mencionado acceso puede ser objeto de restricciones razonables que se ajustan al ordenamiento jurídico, de manera que, al final, cada caso se debe examinar para verificar la limitación que se impone y aquella tiene la fuerza para vulnerar el citado derecho fundamental.

12. En sentencia T-640/2003 la Corte Constitucional examinó la restricción de acceso al expediente que se opuso a un abogado en un proceso ejecutivo para el cual se le confirió el respectivo apoderamiento. La restricción se sustentó en la ausencia de notificación del mandamiento de pago y la falta de reconocimiento de personería, actuaciones que no se podían desplegar porque estaba pendiente la práctica de medidas cautelares. El caso en cita, permitió a la mencionada corporación, puntualizar que:

12.1. La acción de tutela es idónea para procurar el acceso a los expedientes judiciales en eventos en que no hay decisiones que puedan ser formalmente objeto de impugnación ordinaria. Por tanto, dio a entender que el uso subsidiario del amparo no se debe exigir o a lo sumo se debe flexibilizar. Para el caso en comento, p. ej., destacó:

> "…la determinación del Juzgado 1 Civil del Circuito de Palmira no podía ser cuestionada dentro del proceso ejecutivo, porque precisamente se buscaba informarse plenamente del mismo, ni por otra vía judicial, pues por tratarse de una conducta *de facto* no procedía ningún tipo de recursos. // En consecuencia, el accionante se encontraba desprovisto de herramientas que le permitieran obtener la autorización del juez para ponerse al tanto del proceso ejecutivo promovido en contra de su representada."

12.2. La no exigencia o la flexibilización del requisito de subsidiariedad no implica la inmediata concesión del amparo. Antes bien, permite que el juez constitucional determine si la restricción vulnera algún derecho fundamental o si "correspondió a una actitud acorde con la lógica y el diseño de los procesos".

12.3. Salvo que la legislación disponga excepciones, "las actuaciones de los jueces son públicas y permanentes" (art. 228 CN).

12.4. Las restricciones impuestas por la ley a las diligencias judiciales deben ser "constitucionalmente admisibles" y así se considera si con ellas, v. gr., se procura evitar obstaculizar la administración de justicia.

12.5. Ejemplo de las aludidas restricciones son las que se imponen en razón de "la calidad de las partes" o atendiendo "criterio de oportunidad" procesal. En este sentido:

> "En cuanto a lo primero, la Ley puede exigir la acreditación de un interés legítimo para concurrir al proceso. Así, en un juicio penal el conocimiento del expediente está reservado a ciertos sujetos, de la misma forma que en un juicio civil sólo las partes o algunos terceros pueden intervenir, pues no parece sensato convocar al debate a quien no tiene interés en la forma como se decida un litigio.
>
> **En cuanto a lo segundo, es decir al criterio de oportunidad, la Ley puede limitar el acceso al expediente dependiendo del momento en el que se encuentre el proceso**. La restricción no depende ya de las calidades de la persona sino de la etapa en la que alguien pretenda enterarse de una actuación judicial. Este condicionamiento opera a su vez en dos sentidos: si la actuación es extemporánea, en aquellos eventos en los cuales la persona ha dejado vencer la oportunidad para hacerse partícipe en un proceso, o **pretemporánea**, en el **evento en que sea prematuro el acceso al expediente por encontrarse pendiente la realización de diligencias preliminares**." (resaltado del Tribunal)

12.6. La solicitud y práctica de medidas cautelares antes de la admisión del proceso sería un tipo de diligencia preliminar con base en la cual es legítimo restringir el acceso al respectivo expediente. Tal restricción es temporal, se encuentra prevista en el art. 327 CPC (298 CGP) y no vulnera el derecho fundamental al debido proceso, porque:

> "Las medidas cautelares gozan de amplio respaldo constitucional en tanto desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, comprenden el derecho de acceder a ella y contribuyen a la igualdad procesal. Además, por su naturaleza deben practicarse antes de que el afectado tenga noticia de ellas, pues de otra forma quedará latente el riesgo de que aquel despliegue gestiones para evitarlas y con ello haga inoperante el sistema de administración de justicia, como lo dispone el artículo 327 del CPC (…)
> (…)

> En este orden de ideas, como la notificación del mandamiento de pago [o del auto admisorio] permite al demandado acceder de manera integral al expediente y a partir de ese momento ejercer en toda su dimensión el derecho de contradicción y defensa, es apenas razonable que esa diligencia se lleve a cabo una vez han sido practicadas las medidas cautelares, pues de otra manera sería altamente probable que el proceso de ejecución fracasara en su objetivo central. **La lógica señala, entonces, que en primer lugar deben practicarse las medidas preventivas y luego sí enterar del proceso al demandado** mediante la notificación del mandamiento de pago.
>
> Sin embargo, reitera la Corte, **las medidas pueden ser controvertidas ulteriormente y si con ellas se causa un perjuicio ilegítimo al demandado nada obsta para hacer efectiva la caución que el solicitante debe constituir, con lo cual se garantiza el resarcimiento de los eventuales perjuicios**.
>
> En este orden de ideas, antes de notificar el mandamiento de pago en un juicio ejecutivo es preciso materializar las medidas cautelares, lo cual implica que existe una restricción de carácter temporal para acceder al expediente; restricción que resulta razonable y se justifica por las razones expuestas (…).” (resaltado y corchetes del Tribunal)

13. No se pasa por alto que la sentencia en comento analizó reglas del otrora CPC y en función del diseño institucional del proceso ejecutivo allí reglamentado. Sin embargo, el CGP actualmente vigente:

13.1. En su art. 298, en lo esencial, contiene la misma previsión que existía en el art. 327 CPC referente a la forma y oportunidad de notificación de las medidas cautelares e incluso, a diferencia de este último, no condiciona la entrega de oficios de cumplimiento a la previa notificación del auto admisorio o del mandamiento ejecutivo “a la parte interesada” en dichas medidas.

13.2. Reglamenta el acceso a los expedientes en el art. 121 y, para lo QUE compete resolver al Tribunal, se destaca que autoriza su consulta a los abogados en general cuando se haya cumplido la notificación de la parte demandada. Igualmente, “a las partes, sus apoderados y los dependientes autorizados”; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la condición de parte se adquiere, para el caso de los demandados, con el acto de notificación del auto que admite el proceso o libra mandamiento de pago en su contra.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

14. Como parte del derecho fundamental a la información, por regla general las personas deben tener acceso a los documentos e información públicas y, por tanto, tal y como dispone el art. 24 de la L. 1755/2015 solamente se pueden rechazar o negar aquellos que en virtud de la constitución y la ley estén protegidos por reserva legal y/o tengan el carácter de clasificada, como consecuencia de lo cual:

14.1. La reserva se predicará de las informaciones o documentos detallados en el citado art. 24 y/o cuyo acceso puede afectar los intereses públicos en los términos del art. 19 de la L. 1712/2014, mientras que la clasificada corresponde

a la información privada o semiprivada que contiene datos sensibles o confidenciales de las personas que serían titulares de la misma de acuerdo con lo dispuesto en art. 18 ejusdem.

14.2. Toda decisión que rechace o niegue información o documentos "por motivo de reserva" se debe motivar expresando "en forma precisa" la disposición legal que impide su acceso y la misma no es susceptible de recursos a menos que el interesado insista en la misma (inc. 1º art. 25 y art. 26 L. 1755/2015), caso en el cual, se debe sustentar la solicitud en la diligencia de notificación o en un término máximo de 10 días posterior a tal diligencia para que, seguidamente, se traslade a la jurisdicción contencioso administrativo con el fin que en un término igual resuelva la concesión o no de la información o documentación. Sin embargo, precisa la Corte Constitucional que:

> "…cuando la contestación de la petición no contiene la normatividad en la cual se basa la aducida reserva legal, la acción de tutela se erige como el único mecanismo procedente, pues el peticionario carece de fundamentos legales para iniciar el recurso de insistencia ante un Tribunal Contencioso."[1]

14.3. Corresponde a las entidades llevar a cabo un índice de información clasificada y reservada (art. 20 1712/2014), elaborar versiones públicas de la información de modo que se "mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable" (art. 21 ejusdem), considerar que la reserva legal no puede ser superior a 15 años a menos que se requiera su prórroga por un plazo igual (art. 22 ejusdem), y advertir que no se extiende "a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella" (inc. 2º art. 25 L. 1755/2015).

14.4. Las entidades o sujetos que invoquen la reserva tienen la carga "aportar las razones y pruebas" conducentes a mostrar por qué la información o la documentación que se solicite debe permanecer con reserva o confidencialidad (art. 29 L. 1712/2014).

CASO CONCRETO

15. El Tribunal pasa a exponer sus conclusiones en el asunto de la referencia, habida cuenta de los antecedentes, el fundamento jurídico expuesto y los medios de prueba que obran en el expediente.

16. La acción de tutela n.º 2023-00142 a cargo de la Sala Civil del TSDJ de Medellín interpuesta por Grupo Sura SA en contra de la Superintendencia de Sociedades y a la que se vinculó al Grupo Argos SA, no tiene alguna incidencia en el asunto de la referencia, dado que, pretendía dejar sin efectos decisiones

[1] CConst, T-794/2013, G. Mendoza, reiterando posición de T-534/2007, H. Sierra

que se adoptaron en los procesos con radicación n.º 2022-800-00353 y 2023 - 800-00075, no en el n.º 2023-800-00101 del que apenas se hizo mención. Adicionalmente, en la sentencia que expidió el pasado 10 de abril la citada corporación judicial destacó que (consec. n.º 16 tribunal):

> "En lo atinente al proceso 2023-800-00101 el mismo se encuentra pendiente de trámite y el Grupo Argos S.A. interpuso ante el Tribunal Superior de Bogotá Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras acción de tutela la cual fue admitida el 30 de marzo de 2023 y se encuentra pendiente de resolución, razón por la cual esta Corporación no se pronunciará sobre la misma."

17. Está acreditada la existencia del proceso n.º 2023-800-00101 incoado por JGDB Holding ante la Superintendencia de Sociedades. Se discute si pese a la aludida existencia es procedente que la referida superintendencia niegue su acceso y notificación a Grupo Argos SA en condición de eventual demandado y/o que en relación con el mismo publique estados anotando solamente el número de radicación y de auto con su fecha, esto es, sin especificar al demandante y los demandados:

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
GRUPO DE APOYO JUDICIAL
ESTADO ADICIONAL PROCEDIMIENTOS MERCANTILES

No. PROCESO	DECISIÓN	DEMANDANTE	DEMANDADO	AUTO No.	FECHA AUTO
2023-800-00101	Reservado	Reservado	Reservado	2023-01-156315	2023-03-27

18. En cuanto a lo primero, el Tribunal, conforme a lo expuesto en párrafos 11 a 13, concluye que la accionada no incurrió en alguna irregularidad al negar acceso al expediente dado que, si bien no lo explicó en su respuesta, remitió copia digital del expediente (sin que fuera requerido para ello en el asunto de la referencia), en el que consta que la demandante JGDB Holding solicitó practicar medidas cautelares[2]. Por tanto, hasta que se resuelvan las mismas y, de ser decretadas, se practiquen, es razonable que se limite acceder al expediente a los eventuales demandados.

19. A lo anterior se agrega que la entidad accionada manifestó que el proceso en cuestión aún no se admite y, por tanto, como en caso similar resuelto por esta Sala se destacó, "sin admisión de la demanda no hay obligación de enteramiento alguno y todavía menos un derecho de éste que imponga al fallador la carga de notificación"[3] tal y como en el asunto bajo estudió también se pretende.

---

[2] El expediente se cargó en consecutivo n.° 19 tribunal y, tras comprobar información sensible relacionada con medidas cautelares, se anotó con reserva.
[3] TSDJB SCE Restitución de Tierras, 13 de abril de 2023, J. Vargas rad.2023—00707-01.

20. En cuanto a lo segundo, es cierto que el art. 295 CGP que reglamenta la notificación por estados, dispone que, además de la fecha de la decisión y del estado, se mencionen "los nombres del demandante y el demandado, o de las personas interesadas en el proceso o diligencia". Sin embargo, teniendo en cuenta lo expuesto en párrafo 14, el Tribunal advierte que:

20.1. La ley también permite a tratar ciertos datos como reservados o clasificados sin que se excluyan los procesos, pues el art. 3 CGP también dispone que las actuaciones judiciales sean públicas "salvo" que "estén amparadas por reserva."

20.2. La superintendencia accionada tiene el deber de motivar las razones por las cuales hasta el momento trata con reserva los nombres del demandante y los posibles demandados del proceso objeto de queja. Para tal fin, correspondería a la sociedad accionante quien, aún no es parte, requerir justificar tales motivos en ejercicio del derecho de acceso a la información. De hecho, consta que lo hizo a través de petición que radicó el pasado 27 de marzo. Sin embargo, puesto que el día 29 siguiente presentó el presente amparo, no hay duda que una eventual intervención del juez constitucional al respecto es completamente prematura pues la peticionada se encontraba en términos para responder formalmente su solicitud.

20.2. En cualquier caso, la accionada en la publicación de los estados no ha omitido informar el número de radicación del proceso y del auto que hasta el momento ha expedido allí. Tal información es pública y da fe de la existencia del proceso. Es decir, no se le ha ocultado a la sociedad accionante quien, en estricto sentido, tiene la pretensión de saber si es demandada o no, un asunto que también es prematuro a sabiendas que, tal y como se concluyó en caso similar:

> "…de admitirse la famosa demanda, una vez sea notificada al aquí accionante, éste tendrá a su disposición todas las herramientas para reclamar el respeto por los derechos que eventualmente llegara a estimar afectados, situaciones que traducen que el asunto, en las condiciones actuales y mientras ellas se mantengan, carece de relevancia constitucional por falta de vulneración de un derecho fundamental. (…).
>
> Cosa distinta es que la concreta situación reflejara algo diametralmente opuesto, esto es, que admitida la demanda se impidiera al demandado su notificación personal y correlativo traslado del libelo que, se insiste aún a riesgo de cansar, no es el caso."[4]

21. Finalmente, el Tribunal pone de presente que la sociedad accionante tampoco probó la necesidad de evitar un perjuicio de carácter irremediable. Todo lo contrario, es puramente hipotético a sabiendas que solamente hasta cuando se admita el proceso objeto de queja podrá saber si tendrá la condición de demandada, conocer si se practicaron medidas cautelares y ejercer su respectivo

[4] TSDJB SCE Restitución de Tierras, Ibídem.

derecho de defensa y contradicción como estime pertinente en procura de sus intereses.

DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en Sala Civil de Decisión, especializada en Restitución de Tierras, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el amparo constitucional interpuesto por el apoderado de **GRUPO ARGOS SA**, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.

SEGUNDO: COMUNICAR la presente decisión a los intervinientes por el **medio más expedito**, de conformidad con lo preceptuado en el art. 30 del D. 2591/1991 e informarles que conforme al art. 31 de la norma precitada **pueden impugnar** la presente sentencia dentro de los **tres días** siguientes a su notificación. Asimismo, que pueden validar la **autenticidad de las firmas electrónicas** con el código de verificación que se suministra en el mensaje de notificación y que cualquier duda se puede solicitar aclarar al correo electrónico secrtbta@cendoj.ramajudicial.gov.co de la Secretaría de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de este Tribunal.

TERCERO: En caso de no ser impugnada la presente sentencia, **REMITIR** las actuaciones a la Corte Constitucional para su eventual revisión, atendiendo lo dispuesto para el efecto en el Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA
Firmado electrónicamente

JORGE HERNÁN VARGAS RINCÓN
Firmado electrónicamente

JORGE ELIÉCER MOYA VARGAS
Firmado electrónicamente