

**Al contestar por favor cite este número
Radicado N° 202601400013903**

COMUNICACIÓN INTERNA

Bogotá D.C, Lunes, 27 de Julio de 2026

PARA: Gisela Paola Labrador Araújo
Subdirectora - Subdirección Planeación Metropolitana y Regional
SUBDIRECCIÓN DE PLANEACIÓN METROPOLITANA Y REGIONAL

ASUNTO: Alcance de las facultades de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca para utilizar y entregar a terceros los productos elaborados en ejecución del Contrato Interadministrativo RM-CD-088-2024.

I. INTRODUCCIÓN

En atención a la solicitud formulada por la Subdirección de Planeación Metropolitana y Regional mediante comunicación interna con radicado No. 202602000013223 del 10 de julio de 2026, la Oficina Jurídica emite concepto respecto de la viabilidad de poner a disposición de entidades públicas, particulares y ciudadanía los productos elaborados en ejecución del Contrato Interadministrativo RM-CD-088-2024. La consulta no se agota en establecer si materialmente puede remitirse una copia. Exige determinar, de manera diferenciada, la naturaleza jurídica de la información; el alcance de las cláusulas de confidencialidad y propiedad intelectual; las facultades de la RMBC sobre los entregables; las restricciones constitucionales o legales aplicables; y las condiciones bajo las cuales el acceso puede traducirse —o no— en autorización de uso, reproducción, modificación, explotación o transferencia.

La cuestión debe resolverse mediante una interpretación armónica. De una parte, el artículo 74 de la Constitución [\[1\]](#) y la Ley 1712 de 2014 [\[2\]](#) establecen la publicidad como regla y la reserva como excepción. De otra, la ejecución contractual puede imponer deberes de custodia y reconocer derechos patrimoniales sobre determinados contenidos, sin que esas estipulaciones puedan crear reservas no previstas por la Constitución o la ley. A ello se suma que los estudios financiados con recursos públicos pueden constituir insumo de decisiones administrativas o de futuros procesos de selección, supuesto en el cual la forma de divulgación debe preservar la igualdad, la transparencia, la libre concurrencia y la selección objetiva.

El análisis parte, además, de una distinción esencial: que un documento sea público y pueda ser consultado no significa que cualquiera pueda apropiarse de él, modificarlo, comercializarlo o transferir los derechos incorporados. El acceso a la información y la disposición de derechos

Página 1 de 10



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co
NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:

+57 (601) 7431943

patrimoniales responden a títulos jurídicos diferentes. El concepto desarrolla esa separación y propone una ruta de verificación previa para que la dependencia competente adopte una decisión motivada, trazable y proporcional.

II. OBJETO, ALCANCE Y LÍMITES DEL CONCEPTO

El objeto del presente pronunciamiento consiste en fijar los criterios jurídicos que debe aplicar la RMBC para decidir si procede la entrega de los productos del Contrato Interadministrativo RM-CD-088-2024 y, en caso afirmativo, determinar la modalidad y las condiciones de dicha entrega. Comprende: (i) acceso o consulta; (ii) expedición de copia; (iii) uso institucional por otra entidad; (iv) reproducción o divulgación; (v) adaptación o transformación; y (vi) cesión o transferencia de derechos.

La respuesta puede variar en cada modalidad, razón por la cual no resulta jurídicamente adecuado utilizar de manera indistinta las expresiones “entrega”, “uso” y “transferencia”.

El alcance es orientador y no decisorio. Los conceptos de la Oficina Jurídica suministran criterios para la actuación administrativa, pero no sustituyen la competencia de la dependencia custodio de la información, la supervisión contractual, la ordenación del gasto, el área de tecnologías o seguridad de la información, ni la de quienes deban verificar la titularidad de derechos. Tampoco constituyen, por sí mismos, una licencia de uso, una cesión de derechos, una autorización para modificar productos, una declaratoria general de reserva o una decisión frente a una petición concreta.

Este concepto se formula a partir de la solicitud, los antecedentes descritos y la información contractual puesta de presente. Antes de ejecutar una entrega deberán confrontarse la minuta suscrita, sus modificaciones, el anexo técnico, los estudios previos, las actas de recibo, los contratos o autorizaciones de autores y consultores, los instrumentos de cesión o licencia, y el contenido particular de cada producto. La inexistencia de alguno de esos soportes impide convertir una conclusión general en autorización para disponer de derechos no acreditados.

En consecuencia, el concepto: (a) sí define la regla general de publicidad y sus excepciones; (b) sí interpreta el efecto jurídico de las cláusulas de confidencialidad y propiedad intelectual; (c) sí establece condiciones de acceso igualitario; pero (d) no declara que todos los productos sean íntegramente públicos, no certifica la titularidad sobre cada creación y no sustituye el examen individual que exige una solicitud concreta.

III. COMPETENCIA DE LA OFICINA JURÍDICA

La Oficina Jurídica es competente para absolver las consultas internas relativas a la interpretación y



aplicación del ordenamiento en asuntos vinculados con las funciones de la RMBC. Esta competencia comprende la articulación del régimen constitucional de acceso a documentos públicos, las reglas de transparencia, las estipulaciones contractuales y el régimen de propiedad intelectual. Su ejercicio busca brindar seguridad jurídica y uniformidad de criterio, sin desplazar las funciones de gestión, custodia, supervisión y decisión atribuidas a otras dependencias.

IV. ANTECEDENTES RELEVANTES

La RMBC y el municipio de Soacha suscribieron con la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. el Contrato Interadministrativo RM-CD-088-2024, cuyo objeto consiste en formular el Plan de Movilidad Sostenible y Segura de Soacha y diseñar las condiciones de operación del transporte público de pasajeros del corredor Soacha-Bogotá-Soacha. Según la información remitida, el acta de inicio se suscribió el 31 de octubre de 2024 y el plazo de ejecución finalizó el 30 de mayo de 2026.

El alcance contractual comprendió estudios técnicos, jurídicos, financieros, institucionales y operacionales; diagnósticos; información primaria y secundaria; modelos; propuestas regulatorias; planes de acción y documentos de implementación. Culminada la ejecución, surgió interés de entidades públicas y otros sujetos en utilizar los resultados como insumo para sus competencias, políticas y actuaciones relacionadas con la movilidad regional.

La minuta contiene dos grupos de estipulaciones relevantes. La cláusula de confidencialidad califica el contrato, sus documentos y entregables como información sometida a deberes de reserva entre las partes, pero contempla excepciones cuando la información ingresa legítimamente al dominio público o debe revelarse por mandato legal. Por su parte, la cláusula de propiedad intelectual atribuye, en los términos contractuales, la titularidad de los derechos sobre los estudios y productos a la RMBC y al municipio de Soacha una vez sean entregados por la FDN. Estas cláusulas deben interpretarse conjuntamente y de conformidad con las normas imperativas de transparencia y derechos de autor.

V. PROBLEMA JURÍDICO

¿Puede la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca entregar a entidades públicas y particulares los productos, estudios y demás entregables elaborados en ejecución del Contrato Interadministrativo RM-CD-088-2024 y, de ser así, cuáles son las condiciones y limitaciones aplicables al acceso, uso, reproducción, modificación, divulgación, explotación o transferencia, ¿atendiendo el contrato, la propiedad intelectual, la transparencia y la igualdad en la contratación estatal?

VI. MARCO JURÍDICO Y ANÁLISIS



6.1. Regla constitucional de publicidad y carácter excepcional de las restricciones

El artículo 74 de la Constitución reconoce a todas las personas el derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos establecidos por la ley. Esta fórmula contiene una regla de competencia y una garantía: la Administración no puede reservar información por mera conveniencia, por una valoración abstracta del riesgo o por la sola existencia de una cláusula contractual. La restricción requiere fundamento constitucional o legal, interpretación estricta y motivación suficiente.

La Ley 1712 de 2014 desarrolla los principios de máxima publicidad, transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación y divulgación proactiva. Toda información que posea, controle o custodie un sujeto obligado se presume pública. Por consiguiente, la carga argumentativa recae en quien pretenda limitar el acceso, no en el ciudadano que lo solicita. Como regla, no es necesario demostrar interés, finalidad o legitimación especial.

Las excepciones de los artículos 18 y 19 operan sobre contenidos determinados. Para negar el acceso no basta nombrar genéricamente la intimidad, el secreto empresarial, la seguridad o el debido proceso. La entidad debe identificar la norma que protege el interés, explicar la relación entre el contenido y el daño, y demostrar que el riesgo es real, probable, específico y suficientemente relevante. La respuesta debe ser escrita, motivada y limitada a lo indispensable.

6.2. Naturaleza pública de los productos contractuales

Los estudios y productos elaborados para cumplir fines administrativos, financiados con recursos públicos y recibidos por la RMBC son información pública cuando obran en su posesión, custodia o control. Esta calificación no depende de que hayan sido elaborados directamente por servidores públicos o por un contratista. El criterio determinante es su incorporación a la actividad y a los archivos de un sujeto obligado para el cumplimiento de una finalidad pública.

La condición de información pública no desaparece porque el documento sea técnico, complejo, preliminar o protegido por derechos de autor. Estas características pueden incidir en la modalidad de acceso, en las advertencias sobre su estado o en la protección de determinados contenidos, pero no invierten la presunción de publicidad. Si un producto no es final, debe informarse esa circunstancia para evitar interpretaciones erróneas; no por ello se torna reservado automáticamente.



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co
NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:

+57 (601) 7431943

6.3. Interpretación de la confidencialidad contractual

La cláusula de confidencialidad produce efectos obligacionales entre las partes: impone deberes de custodia, limita usos no autorizados y previene divulgaciones que puedan afectar información legítimamente protegida.

Sin embargo, su alcance no puede interpretarse aisladamente ni convertir todo el contrato y todos sus entregables en reservados frente a la ciudadanía. La autonomía contractual no habilita a las entidades públicas para exceptuar información del régimen de transparencia al margen de la Constitución y la ley.

La propia cláusula, al excluir la información que ingresa al dominio público o debe revelarse por mandato legal, confirma que el deber de confidencialidad cede ante las obligaciones de publicidad. Por ello, cuando se reciba una solicitud, la pregunta no es si el documento fue denominado “confidencial”, sino qué contenidos concretos tienen protección legal, cuál es la fuente de esa protección y qué daño produciría su divulgación.

También debe evitarse el extremo contrario: entender que la máxima publicidad elimina todo deber de protección. Si el producto incorpora datos personales, secretos comerciales o industriales, información de seguridad, metodologías de terceros jurídicamente protegidas u otros contenidos exceptuados, la RMBC debe preservarlos. El cumplimiento de la Ley 1712 no exonera del respeto por los demás derechos y regímenes especiales.

6.4. Divulgación parcial y elaboración de versiones públicas

Cuando solo una parte del documento está protegida, el artículo 21 de la Ley 1712 impone la divulgación parcial. La entidad debe separar, testar o anonimizar únicamente los apartes indispensables y entregar el resto mediante una versión pública. La existencia del documento, su objeto, autor, fecha, estado y demás información no exceptuada permanece accesible.

La versión pública debe conservar inteligibilidad y utilidad. No resulta admisible suprimir bloques completos sin identificar la causal aplicable. Para cada exclusión debe existir una matriz o constancia interna que señale: página o campo afectado, tipo de información, norma de protección, titular del interés, duración de la restricción y justificación del daño. Esta trazabilidad facilita el control de la decisión y evita reservas genéricas.

6.5. Propiedad intelectual: acceso, titularidad y facultades de disposición

Los informes, cartografía, modelos, bases de datos, diseños y metodologías pueden contener obras o prestaciones protegidas por la Ley 23 de 1982 y la Decisión Andina 351 de 1993. Los derechos



morales corresponden a los autores y son independientes de la propiedad del soporte. Deben respetarse la atribución, la integridad y las demás prerrogativas reconocidas por el ordenamiento.

Los derechos patrimoniales permiten autorizar o prohibir reproducción, comunicación pública, distribución y transformación. Su titularidad puede permanecer en el autor o ser transferida o licenciada. La financiación pública, el pago del contrato, el recibo del archivo o la propiedad del ejemplar no demuestran por sí solos que todas esas facultades fueron adquiridas. Se requiere examinar la cláusula contractual y la cadena de titularidad de quienes participaron en la creación.

La cláusula de propiedad intelectual de la minuta constituye un fundamento relevante al atribuir derechos a la RMBC y a Soacha una vez entregados los productos. No obstante, debe precisarse cuáles derechos comprende, sobre qué productos, desde qué momento y bajo qué reglas de ejercicio conjunto. Si la titularidad es compartida, las autorizaciones de explotación o transformación deberán sujetarse a lo pactado entre los titulares. Ello no significa que una petición de acceso a información pública requiera siempre autorización conjunta: acceso documental y disposición patrimonial son asuntos distintos.

Por tanto, la RMBC puede entregar una copia para consulta cuando proceda la publicidad, aun si la cadena de derechos patrimoniales no está plenamente aclarada, siempre que no atribuya al receptor facultades de explotación. En tal caso debe advertir que la entrega no constituye cesión, licencia, autorización de modificación, sublicenciamiento ni explotación comercial y que permanecen a salvo los derechos morales y patrimoniales de sus titulares.

6.6. Participación de Soacha, FDN y otras entidades

La participación técnica, financiera o institucional de varias entidades no genera automáticamente copropiedad ni un veto general sobre la divulgación. Los efectos jurídicos dependen de la ley y del contrato. Sin embargo, la atribución contractual de derechos a la RMBC y a Soacha hace necesaria una lectura diferenciada: la entrega como información pública puede ser atendida por la entidad custodio; las decisiones de licencia, transformación, explotación o transferencia deben observar el régimen de titularidad conjunta que resulte de la minuta.

Cuando los productos estén vinculados con competencias concurrentes o decisiones futuras compartidas, resulta jurídicamente adecuado informar y coordinar la publicación con Soacha y las demás autoridades involucradas. Esta coordinación desarrolla los artículos 113 y 209 de la Constitución y la Ley 489 de 1998, pero no puede convertirse en una condición indefinida que vacíe el derecho de acceso cuando no existe reserva legal.

6.7. Diferencia entre solicitudes de entidades públicas y de particulares



La solicitud de una entidad pública para el ejercicio de sus funciones encuentra fundamento adicional en los principios de coordinación y colaboración armónica. Puede resultar procedente definir finalidad, responsables, medidas de seguridad y prohibiciones de redistribución cuando se acceda a contenidos clasificados que legalmente puedan compartirse entre autoridades. La entidad receptora queda sometida a los mismos deberes de protección.

En las solicitudes ciudadanas o de particulares opera plenamente el principio de no discriminación. No puede exigirse explicación de la finalidad ni una condición subjetiva no prevista en la ley. Las restricciones deben ser idénticas para todos los solicitantes situados en condiciones equivalentes y depender del contenido, no de la identidad o cercanía institucional del peticionario.

6.8. Igualdad y transparencia en futuros procesos contractuales

La entrega puede adquirir una dimensión adicional si los estudios sirven para estructurar un proceso de contratación o preparar una oferta. Una divulgación selectiva a un potencial interesado podría otorgarle una ventaja informativa incompatible con la igualdad, la transparencia, la libre concurrencia y la selección objetiva. Por eso, aunque la relevancia contractual futura no crea una reserva, sí condiciona el mecanismo de divulgación.

Cuando exista esa posibilidad, la RMBC debe privilegiar la publicación general, simultánea y trazable en su página institucional, en SECOP o en el canal que corresponda al proceso. Si previamente se entregó información a un interesado, deberá evaluar la publicación para todos los potenciales participantes y asegurar que dispongan de tiempo razonable para incorporarla. No debe utilizarse un acuerdo de confidencialidad para conceder acceso privilegiado a quien pueda participar en la selección.

6.9. Modalidades de entrega y alcance de cada una

La decisión administrativa debe identificar la modalidad autorizada. El acceso o consulta permite conocer el documento; la copia reproduce el soporte; el uso institucional permite emplearlo dentro de competencias públicas; la licencia autoriza determinadas explotaciones; y la cesión transfiere derechos patrimoniales en el alcance pactado. Cada modalidad exige título, competencia y condiciones propias.

Acceso o copia: se rige principalmente por la Constitución y la Ley 1712 de 2014.

Uso institucional: debe guardar relación con las competencias del receptor y respetar integridad, atribución y restricciones.

Publicación o reproducción general: exige verificar derechos patrimoniales o una excepción legal



aplicable.

Modificación o adaptación: requiere autorización del titular patrimonial y respeto por los derechos morales.

Explotación comercial, sublicencia o transferencia: demanda habilitación expresa, competencia y el instrumento jurídico correspondiente.

VII. RESPUESTA AL CASO CONCRETO

Con base en la información disponible, la RMBC puede facilitar el acceso y entregar copia de los productos del Contrato Interadministrativo RM-CD-088-2024 que obren en su posesión, custodia o control. La regla se sustenta en su naturaleza de información pública y no requiere que el solicitante acredite interés especial. La entrega estará condicionada al examen individual de cada producto y a la protección de los apartes sometidos a clasificación o reserva constitucional o legal.

La cláusula de confidencialidad no impide de forma general la divulgación. Debe aplicarse únicamente respecto de contenidos con protección jurídica concreta y de manera armónica con sus propias excepciones por dominio público o mandato legal. Si la protección es parcial, procede una versión pública. Cualquier negativa total o parcial debe identificar la norma aplicable, explicar el daño y delimitar la duración y extensión de la restricción.

La cláusula de propiedad intelectual aporta fundamento para reconocer derechos sobre los estudios a la RMBC y a Soacha, una vez entregados por la FDN, pero su alcance debe verificarse frente a cada producto y a la cadena de titularidad. El acceso o copia no equivale a licencia. Las autorizaciones de reproducción, transformación, explotación o transferencia requieren comprobar la titularidad, el régimen de ejercicio conjunto y la competencia para disponer de esos derechos.

Si los estudios pueden incidir en futuros procesos de selección, la RMBC debe impedir ventajas informativas mediante mecanismos de publicación general, simultánea y trazable. La finalidad no es restringir información pública, sino asegurar que su divulgación sea compatible con la igualdad y la libre competencia.

VIII. RUTA DE VERIFICACIÓN Y DECISIÓN

Antes de cada entrega, la dependencia competente deberá dejar constancia de las siguientes actuaciones:

Página 8 de 10



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co
NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:

+57 (601) 7431943

Identificar el producto, versión, fecha, estado de aprobación y ubicación documental.

Confirmar que fue recibido y que se encuentra bajo posesión, control o custodia de la RMBC.

Revisar minuta, anexo técnico, modificaciones, actas, cesiones, licencias y contratos con autores.

Determinar si la solicitud busca consulta, copia, uso institucional, reproducción, modificación o transferencia.

Aplicar una revisión de contenido para detectar datos personales, secretos, información de seguridad o derechos de terceros.

Realizar y documentar la prueba del daño cuando se pretenda limitar el acceso.

Elaborar versión pública cuando la protección sea parcial.

Verificar si el documento puede incidir en un proceso contractual y, de ser así, adoptar divulgación general e igualitaria.

Coordinar con Soacha u otras entidades cuando la titularidad conjunta o las competencias concurrentes lo hagan necesario.

Incorporar nota de atribución, estado del documento y reserva de derechos; registrar destinatario, fecha, versión y modalidad de entrega.

IX. CONCLUSIÓN JURÍDICA

La RMBC está jurídicamente habilitada, en principio, para entregar a entidades públicas, particulares y ciudadanía los productos del Contrato Interadministrativo RM-CD-088-2024 que obren en su poder. La publicidad es la regla; la clasificación o reserva es excepcional, debe provenir de la Constitución o la ley, sustentarse mediante motivación concreta y aplicarse únicamente a la parte indispensable. La confidencialidad contractual no constituye por sí sola una causal autónoma de reserva.

La entrega documental no equivale a disposición de derechos patrimoniales. El receptor puede acceder al contenido en los términos autorizados, pero no adquiere automáticamente facultades de reproducción, transformación, explotación, sublicenciamiento o transferencia. Esas actuaciones requieren verificar la titularidad derivada de la cláusula contractual, la cadena de derechos y, cuando corresponda, el régimen de ejercicio conjunto con el municipio de Soacha.



Cuando los estudios sean relevantes para futuros procesos de selección, la información pública no debe ocultarse ni entregarse selectivamente. Debe divulgarse por mecanismos generales, objetivos, simultáneos y trazables que preserven la igualdad, la transparencia, la libre concurrencia y la selección objetiva.

En síntesis, la solicitud se responde afirmativamente respecto del acceso y expedición de copias, bajo revisión previa de reservas y elaboración de versiones públicas; de manera condicionada respecto del uso institucional; y únicamente previa acreditación de titularidad y competencia frente a la reproducción, modificación, explotación o transferencia. La dependencia custodio deberá aplicar la ruta de verificación establecida y motivar la decisión concreta sin trasladar al acuerdo de confidencialidad efectos que el ordenamiento no le reconoce.

Finalmente, se precisa que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 —Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo—, el presente concepto tiene carácter orientador y, por tanto, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

En los anteriores términos se absuelve la consulta.

Cordialmente,

[1] [1] Constitución Política de Colombia. Artículo 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

[2] 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.

Gotardo Antonio Yáñez Álvarez

Jefe Oficina Jurídica

OFICINA JURÍDICA

Proyectó: Gian Carlo Suescún Sanabria - OFICINA JURÍDICA

