

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B



01 ABR. 2014

Bogotá, D.C., marzo seis (6) de dos mil catorce (2014)

Expediente No. 25000-23-41-000-2014-00342-00  
Demandante: Carlos Alfonso Reynel Angarita y otros  
RECURSO DE INSISTENCIA

Magistrado ponente Dr. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Por intermedio de apoderada judicial y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el director del programa contra cultivos ilícitos de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial remitió los recursos de insistencia presentados por los señores Carlos Alfonso Reynel Angarita, Carlos Alberto Correa Restrepo, Carlos Augusto Noreña Ospina, Hugo Ramiro Fernández Pérez y Jorge Eliécer Candelo Perea para que sean resueltos por esta corporación.

Las solicitudes de los actores están dirigidas a que el organismo les entregue fotocopias de las llamadas actas *briefing de seguridad* desde su vinculación al programa contra cultivos ilícitos y que fueron entregadas como resultado de cada comisión como jefes zonales del mismo.

El acceso a los documentos fue negado por el director del programa por considerar que están amparados por la reserva establecida en el artículo 24 de la ley 1437 de 2011, mediante la cual fue expedido el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Para resolver, la Sala hace las siguientes

### CONSIDERACIONES

El derecho fundamental que tiene toda persona de acceder a los documentos públicos, salvo en aquellos casos excepcionales señalados en la Constitución o en las leyes, fue reconocido expresamente en el artículo 74 de la Carta Política.

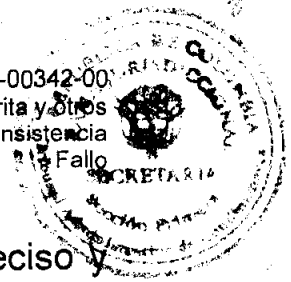
A su vez, el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup> consagró la posibilidad de consultar los documentos que reposan en las oficinas públicas y de obtener copia de los mismos, como expresión del derecho fundamental de petición reconocido en el artículo 23 de la Constitución.

La reglamentación general sobre la reserva de los documentos se encuentra en los artículos 24 a 26 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, según los cuales solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a dicha condición por la Constitución o la ley. En especial, señalaron aquellos documentos protegidos por el secreto comercial o industrial, los relacionados con la defensa o seguridad nacional, los amparados en el secreto profesional, los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas y los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación.

De acuerdo con las normas citadas, la regla general aplicable en esta materia es la publicidad de los documentos públicos y la excepción a dicho precepto es la reserva que imponga la ley, al igual que los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa nacionales.

<sup>1</sup> Declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-817 de 2011, pero con efectos diferidos hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2014.

<sup>2</sup> Declaradas inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-817 de 2011, pero con efectos diferidos hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2014.



Entonces, le corresponde al legislador el señalamiento preciso y concreto de los documentos que deben estar amparados por la reserva, lo cual excluye que las limitaciones a la regla de la publicidad puedan ser impuestas por autoridades diferentes. En otros términos, la reserva que se predique de los documentos públicos debe tener carácter legal.

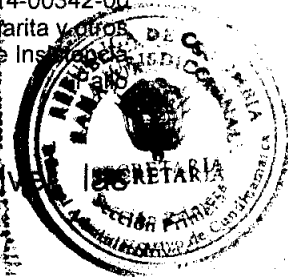
Reitera la Sala que por tratarse de una excepción al ejercicio del derecho fundamental de petición, la consagración legal debe ser expresa, su aplicación taxativa y sobre la base de una interpretación restrictiva, pues solo de esta forma se instrumenta y garantiza la protección efectiva de tan elevados derechos que constituyen fin primario del Estado.

Para el evento en que la administración niegue la consulta o la expedición de copias de documentos, aduciendo razones de reserva legal, el artículo 26 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que el peticionario puede insistir en su pretensión, caso en el cual le corresponde al tribunal administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentran los documentos decidir si accede a la solicitud 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.

En cuanto a esta controversia, observa la Sala que los actores solicitaron al director nacional del programa contra cultivos ilícitos la expedición de fotocopias de los informes de campo, actas *briefing* de seguridad, actas de capacitación a los grupos manuales de erradicadores y planillas de novedades de personal, con sus respectivos soportes, desde su vinculación al programa como jefes zonales (fls. 19, 20, 21, 22 y 23).

Según consta en el expediente, en lo que corresponde a las planillas de novedades de personal que soportan los pagos hechos a los actores, el funcionario remitió las solicitudes a la sociedad Empleamos S.A. por razones de competencia, pues indicó que la entidad no tiene vínculo laboral con los actores (fls. 24 y ss., 30 y ss., 36 y ss., 42 y ss. y 48 y ss.).

Respecto de los denominados *briefing de seguridad*, el director del programa contra cultivos ilícitos solicitó concepto al puesto de mando de la Policía Nacional sobre la posible reserva legal que



podieran tener tales documentos para efectos de resolver las solicitudes.

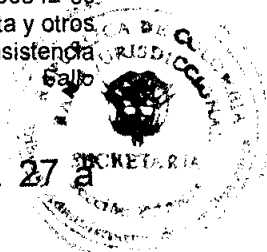
Mediante memorando No. S-2014-008576 de febrero diez (10) del presente año, el oficial a cargo de las compañías antinarcóticos de seguridad de la erradicación consideró que las actas que contienen los *briefing* de seguridad tienen carácter reservado según el numeral segundo (2º) del artículo 24 del CPACA, por tratarse de informes realizados antes del comienzo de una misión militar (fls. 27 a 29).

Basado en este concepto, el director del programa contra cultivos ilícitos negó la expedición de las fotocopias de los documentos *briefing* al reiterar que están protegidos por la reserva prevista en el artículo 24 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por estar relacionados con la defensa y seguridad nacional (fls. 24 y ss., 30 y ss., 36 y ss., 42 y ss. y 48 y ss.).

Al insistir en sus solicitudes, los actores estimaron que las actas *briefing* son documentos internos de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, fueron elaborados por los jefes zonales y que por la clase de información que contienen no ponen en riesgo la seguridad o defensa (fls. 54 y ss., 60 y ss., 69 y ss., 70 y ss. y 76 y ss.).

Como quedó expuesto, la razón que argumentó el director del programa contra cultivos ilícitos para negar el acceso a los documentos *briefing* de seguridad fue la reserva legal impuesta por el artículo 24 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por su relación con la seguridad y la defensa nacionales.

En el concepto que sirvió de apoyo para la invocación de dicha prerrogativa legal, el oficial a cargo de las compañías antinarcóticos de seguridad de la erradicación precisó que "(...) *en referencia a las actas o informes que se realicen en los briefing como quiera que es un informe que se realiza antes del comienzo de una misión militar como lo es la custodia en seguridad de los Grupos Móviles de Erradicación GME y dado que existe información de carácter reservado de acuerdo a lo establecido en el numeral 2 del Art. 24 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) esta información es de uso*



*institucional y se clasifica de carácter compartimentado*". (fls. 27 a 29).

Al negar el acceso a los documentos, el director del programa contra cultivos ilícitos transcribió dicho criterio y no hizo ninguna otra consideración sobre las denominadas actas *briefing* de seguridad.

01 ABR. 2014

Advierte la Sala que la reserva legal invocada por el director del programa contra cultivos ilícitos es válidamente aplicable a las actas *briefing* de seguridad, ya que la naturaleza de las informaciones que contienen puede afectar la seguridad y defensa nacionales requeridas para la erradicación manual.

En los memoriales de insistencia, los actores aludieron a una definición de los documentos *briefing* de seguridad adoptada por la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial en sus documentos internos, cuyos alcances no fueron desvirtuados por el director del programa contra cultivos ilícitos al remitir las solicitudes a esta corporación.

Según dicha definición, el término *briefing* describe la reunión realizada el día anterior a la jornada de erradicación donde son tratados algunos temas locativos relacionados con la ejecución de la labor de los grupos de erradicadores en las zonas previamente escogidas.

Sin embargo, es claro que también involucra diferentes aspectos ligados directamente a la seguridad nacional, específicos para esta actividad, como el dispositivo de seguridad en el área determinada, el comportamiento del personal militar, las recomendaciones hechas por el comandante militar respecto a los miembros del grupo, los ejes de avances de la labor, las áreas sin intervenir y los reportes del comandante militar sobre inexistencia de cultivos ilícitos en el sector.

Se trata indudablemente de elementos de carácter operativo y logístico propios de la misión institucional de las fuerzas armadas, que hacen parte del protocolo de seguridad implementado para garantizar la adecuada labor de erradicación y la integridad de los trabajadores y del mismo personal militar que acompaña la jornada diaria.



La revelación de dicha información pone en riesgo la seguridad que salvaguarda la marcha de la erradicación, pues podría llegar a conocimiento de sectores interesados en el manejo de la dinámica militar de la zona, el desplazamiento de las unidades, los lotes de erradicadores y las recomendaciones y observaciones específicas del comandante sobre el personal a su mando y el grupo de trabajadores y otros detalles sobre el cumplimiento de la funciones de custodia de la erradicación.

Adicionalmente no puede desconocerse que en materia de orden público la actividad de erradicación manual de los cultivos ilícitos es un tema sensible en el territorio nacional, dado que normalmente es llevada a cabo en zonas afectadas por la violencia e involucra la oposición de los grupos armados ilegales y de otros actores vinculados a la delincuencia organizada.

Como informes previos de las condiciones en que es puesta en marcha la erradicación, las actas *briefing* de seguridad incluyen información concreta de los protocolos de seguridad y de las medidas especiales adoptadas por las fuerzas armadas para el ejercicio de su misión de acompañamiento.

Entonces, la Sala negará el acceso a la documentación solicitada.

Lo anterior sin perjuicio que las diferentes actas *briefing* puedan ser consultadas, analizadas y valoradas por los jueces dentro de las reclamaciones laborales que los actores aspiran a tramitar ante la justicia, ya que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fue específico al señalar, en el artículo 27, que el carácter reservado de los documentos no será oponible a las autoridades judiciales que los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

#### FALLA

Primero: No acceder a las solicitudes formuladas por los señores Carlos Alfonso Reynel Angarita, Carlos Alberto Correa Restrepo, Carlos Augusto Noreña Ospina, Hugo Ramiro Fernández Pérez y

123  
ul

Exp. No. 2014-00342-00  
Actor: Carlos Alfonso Reynel Angarita y otros  
Recurso de insistencia



Jorge Eliécer Candelo Perea ante la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

Segundo: Acompañada del respectivo oficio, por secretaría remítase fotocopia de esta providencia a los directores de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y del programa nacional contra los cultivos ilícitos de la misma entidad.



Tercero: Por secretaría comuníquese esta decisión a cada uno de los actores mediante oficio que será remitido a las direcciones consignadas en los memoriales de insistencia.

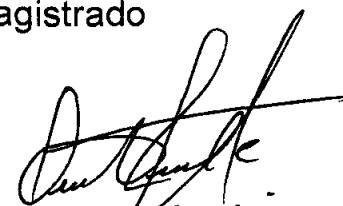
Cuarto: En firme esta providencia y cumplido lo anterior, archívese el expediente.

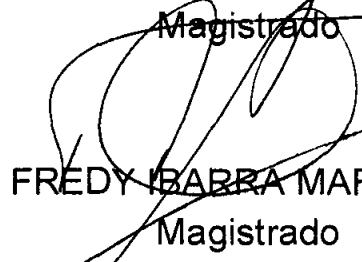
Reconócese personería a la Dra. Johanna Marcela Bacca Palacios para actuar como apoderada de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, en los términos del poder visible a folios 6 y 7 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta No.

  
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO  
Magistrado

  
OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
Magistrado

  
FREDY BARRA MARTÍNEZ  
Magistrado

República de Colombia  
Poder Judicial del Poder Público  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECRETARIA SECCION PRIMERA  
CONSTANCIA DE FOTOCOPIAS AUTÉNTICAS

DE ANTERIORES FOTOCOPIAS EN 7 FOLIOS, SON AUTÉNTICAS  
EN CUANTO A SU ORIGINAL QUE CORRESPONDEN CON LA ACCIÓN

ACCION POPULAR

INDICACIÓN No. 2014-00342-00

DEMANDANTE CARLOS ALEONJO REYNEL Y OTROS

DEMANDADO UACT

EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN AUTO DEL 31/03/14

Bogotá D.C. 01 ABR. 2014

La(El) Secretario(a) [Firma]