

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SECRETARÍA**

BOGOTÁ, D.C., 21 DE ABRIL DE 2014
AL DESPACHO DEL (LA) MAGISTRADO (A) LUIS MANUEL LASSO
LOZANO
EXPEDIENTE No 2014-00446-00

Ejecutoriado y cumplido el auto que obra a folio 20, ingresa al despacho con respuesta a folios 23 y 34 al oficio MH 14-2720 (fl. 21).



JORGE HARVEY CARVAJAL DÍAZ
Sustanciador

35
27

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil catorce (2014).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Ref: Exp. 250002341000201400446-00
Remitente: UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL
RECURSO DE INSISTENCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de insistencia remitido a este Tribunal por el señor Jorge Eduardo Reyes Amador Jefe de la Oficina Asesora jurídica de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (Fl. 1 y 2).

Antecedentes

Mediante escritos radicados los días 11 de febrero, 3 y 5 de marzo de 2014 dirigidos a la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial los señores Rafael Vladimiro Alario Solano, Fernando Augusto Hamón Calderón, Javier Enrique Torres Nova y Mike Rodríguez Montenegro solicitaron (Fls. 10, 8 a 9, 6 y 7 del cuaderno anexo, respectivamente):

“(…) me sean expedidas fotocopias simples de los informes de campo, con sus respectivos soportes (Actas briefing, actas de capacitación a los GME, etc.), presentados desde mi vinculación a dicho programa y entregados como resultado de cada comisión.

De igual manera, me sean expedidas fotocopias simples de las planillas que contienen las novedades de personal que soportan los pagos que me fueron realizados en conceptos de recargos nocturno, dominical y/o festivo, trabajo suplementario, compensatorios y demás que afectaron la nómina.”

Es de precisar que el señor Rafael Vladimiro Alario Solano elevó la petición en igual sentido sin embargo precisó que los informes de campo eran los referidos a los años 2011 a 2013.

La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (en adelante UACT) mediante oficios de 3 de mayo de 2014 dio respuesta a las solicitudes de los señores Mike Rodríguez Montenegro y Fernando Hamón en los siguientes términos (Fls. 12 a 13 y 16 a 17, cuaderno anexo):

"(...) no es claro para la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, la solicitud de los documentos arriba mencionados con la finalidad de la petición (...)

Ahora bien respecto de las Actas de Briefing, el pasado 5 de febrero de los corrientes, la dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos solicitó al Puesto de Mando de la Policía Nacional concepto sobre el posible carácter de reserva que tenían estos documentos, y en dicho concepto se manifestó, lo siguiente: "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 o establecido en el numeral 2 del Artículo 24 del (sic) 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.

Por lo anterior, así sea aclarada su solicitud respecto a la petición de dichos documentos, las actas de Briefing no podrán ser entregadas por tratarse de documentos sometidos a reserva por estar relacionados con la Defensa y Seguridad Nacional.

Con relación a su solicitud de copias simples de las planillas que contiene las novedades de personal que soportan los pagos que le fueron realizados en conceptos de recargo nocturno, dominical y/o festivo, trabajo suplementario, compensatorios y demás que afectaron la nómina, me permito informarle que dicha solicitud fue trasladada por cuestiones de competencia a EMPLEAMOS S.A., en virtud de lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya que quien ostenta la calidad de empleador es EMPLEAMOS S.A. y la UACT no tiene ningún vínculo laboral con usted."

Respecto de la petición del señor Javier Enrique Torres Nova en oficio de 3 de junio de 2014 indicó que respecto de la documentación solicitada referida a informes de campo, comisión y actas de capacitación a los GME la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos hizo entrega de la misma, en lo que refiere a las copias referidas a las planillas que contienen los soportes de los pagos que le fueron realizados señaló que los mismos fueron remitidos por competencia a EMPLEAMOS S.A. y en lo que atañe al

"briefing" el mismo es de carácter reservado conforme al artículo 24, numeral 2° de la Ley 1437 de 2011 (Fl. 11 cuaderno anexo).

Por escritos radicados los días 6 y 17 de marzo de 2014 los señores Javier Enrique Torres Nova y Rafael Vladimiro Alirio Solano insistieron en la información solicitada en los escritos de petición radicados los días 5 de marzo y 11 de febrero de 2014 (Fls. 37 a 41 y 42 a 47, cuaderno anexo).

El 18 de marzo de 2014 el señor Jorge Eduardo Reyes Amador, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UACT, remitió a esta Corporación las insistencias elevadas por los peticionarios (Fls. 1 y 2).

Consideraciones de la Sala

Cuestión previa

Toda vez que el recurso de insistencia que aquí se procede a estudiar fue radicado el 18 de marzo de 2014, es decir, en vigencia de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, la Sala considera pertinente precisar que en el artículo 26 de la citada ley se determinó el procedimiento a seguir cuando se niega la entrega de un documento argumentando la existencia de reserva, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 26. 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

¹ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

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.”.

La H. Corte Constitucional mediante sentencia C-818 de 2011 con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub resolvió sobre la demanda de inexecutable propuesta contra los artículos 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, y 309 de la citada Ley 1437 de 2011.

Conforme a la sentencia en cita los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011 fueron declarados inexecutable, sin embargo los efectos de tal declaratoria fueron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, con el fin de evitar un vacío legal y permitir al órgano legislativo que tenga el tiempo suficiente para expedir la ley estatutaria que regule el derecho de petición.

Por las razones señaladas es procedente el estudio de la presente causa bajo las normas previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

Competencia de la Sala para decidir

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto toda vez que el recurso de insistencia se dirige contra la Unidad Administrativa de Consolidación Territorial, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 26 y 151, numeral 7, de la Ley 1437 de 2011.

El recurso de insistencia

Para que proceda el recurso de insistencia se deben reunir cuatro requisitos que permiten su configuración:

- (1) Una solicitud de información o expedición de copias de documentos que reposen en entidades públicas;
- (2) Que la petición sea negada, total o parcialmente, mediante acto debidamente motivado en el que se deben indicar las disposiciones legales que consagran la reserva de la documentación requerida, o razones de defensa o seguridad nacional o de protección del derecho a la intimidad que impidan la entrega de la misma o las relacionadas en el artículo 24 de la ley 1437 de 2011;
- (3) Que ante tal decisión el peticionario insista en su solicitud ante la entidad; y
- (4) Que esta envíe al Tribunal o juzgado Administrativo competente los documentos pertinentes para poder decidir si son o no reservados.

Los requisitos anteriores implican los siguientes elementos.

i. La petición

El artículo 74 de la Constitución Política contempla el derecho de acceso a los documentos públicos, en los siguientes términos:

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

(...).".

La Ley 1437 de 2011 regula el derecho de petición e información por los artículos 13 y siguientes del mismo ordenamiento.

El artículo 13 dispone que este derecho incluye el de pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, para lo cual fija un

término de diez (10) días con el fin de que la administración resuelva sobre la petición de documentos.

ii. La negativa

Las razones que puede esgrimir la autoridad pública para negar la información o copia de un documento estriban en la naturaleza del mismo, en cuanto que esté taxativamente protegido por reserva constitucional o legal, concurren razones de defensa o seguridad nacional (artículo 24 de la ley 1437 de 2011) y las que tengan que ver con la protección de la intimidad de las personas (artículo 15 de la Constitución y artículo 24, numeral 4, de la Ley 1437 de 2011) o la protección de determinada información económica de la Nación (artículo 24, numeral 5, de la ley 1437).

La Sala destaca que sólo la Constitución Política o la ley pueden definir qué documentos son reservados, no siendo admisible que sea la misma autoridad administrativa quien establezca la reserva.

Es decir, únicamente aquellos documentos o informaciones respecto de los cuales la Constitución o una ley indiquen expresamente que son de carácter reservado tendrán esa naturaleza y, por lo tanto, a ellos no tendrán acceso los particulares.

En todo caso, razones de defensa o seguridad nacional y motivos dirigidos a proteger la intimidad de las personas o los indicados en el artículo 24 de la ley 1437 de 2011 también pueden justificar la negativa de la administración de entregar un documento o una información.

iii. La insistencia

En el evento de que la administración, aduciendo razones de reserva, niegue la información o la expedición de copia de documentos, el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 prevé que el peticionario pueda insistir en su pretensión, caso en el cual corresponde al Tribunal o juzgado Administrativo, con jurisdicción en el lugar donde se encuentran los

documentos o la información, decidir si accede o no a la solicitud presentada (artículo 151, numeral 7° de la Ley 1437 de 2011).

iv. El envío de los documentos al Tribunal por parte de la oficina pública

El mismo artículo 26 ibídem contempla la obligación a cargo del funcionario respectivo de enviar los documentos correspondientes al Tribunal para que éste decida dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Análisis del caso

Estima la Sala necesario determinar respecto de quiénes se emitirá la presente providencia, lo anterior por cuanto en el escrito remisorio de la insistencia por parte de la UACT se indica que se remite para que se pronuncie respecto de las peticiones de información radicadas por los señores Rafael Vladimiro Alario Solano, Fernando Augusto Hamón Calderón, Javier Enrique Torres Nova y Mike Rodríguez Montenegro.

No obstante lo anterior mediante escrito radicado el 19 de marzo del presente año (cuaderno anexo) se indica que los señores Mike Rodríguez Montenegro y Fernando Hamón no han presentaron recurso de insistencia (Fl. 2, cuaderno anexo).

Así las cosas, como uno de los elementos necesarios para dar trámite al recurso de insistencia es, precisamente, que los peticionarios pidan de nuevo la entrega de la información, lo cual no ha ocurrido respecto de los señores Mike Rodríguez Montenegro y Fernando Augusto Hamón Calderón, la Sala se inhibirá frente a ellos.

De otro lado, respecto de los recursos de insistencia formulados por los señores Rafael Vladimiro Alario Solano y Javier Enrique Torres Nova la Sala advierte que lo pretendido por ellos es que les sean entregadas copias simples de (i) las Actas "briefing", (ii) actas de capacitación a los GME (Grupos Móviles de Erradicación) y (iii) le sean expedidas fotocopias

simples de las planillas que contienen las novedades de personal que soportan los pagos que les fueron hechos por recargos nocturnos, dominicales y/o festivos, trabajo suplementario, compensatorios y demás que afectaron la nómina.

Los actores mencionados presentaron las siguientes peticiones y obtuvieron las siguientes respuestas.

PETICIONARIO	PETICION INICIAL	RESPUESTA	INSISTENCIA
<p>Javier Enrique Torres Nova</p>	<p>"(...) me sean expedidas fotocopias simples de los informes de campo con sus respectivos soportes briefing, actas de capacitación a los GME, etc.), presentados desde vinculación a dicho programa entregados como resultado de cada comisión. (FL. 6)</p> <p>De igual manera, me sean expedidas fotocopias simples de las planillas que contienen las novedades de personal que soportan los pagos que me fueron realizados en conceptos de recargos nocturno, dominical y/o festivo, trabajo suplementario, compensatorios y demás que afectaron la nómina." (FL. 6)</p>	<p>Respecto de la petición del señor Javier Enrique Torres Nova en oficio de 3 de junio de 2014 indicó que respecto de la documentación solicitada referida a informes de campo, comisión y actas de capacitación a los GME la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos hizo entrega de la misma, en lo que refiere a las copias referidas a las planillas que contiene los soportes de los pagos que le fueron realizados señaló que los mismos fueron remitidos por competencia EMPLEAMOS S.A. y en lo que atañe al briefing el mismo es de carácter reservado conforme al artículo 24, numeral 2° de la Ley 1437 de 2011 (Fl. 11 cuaderno anexo).</p>	<p>Insistió en todo solicitado mediante oficio del 6 de marzo de 2014 (Fls. 37 a 41, cuaderno anexo).</p>

<p>Rafael Vladimiro Alario Solano</p>	<p>"(...) me sean expedidas fotocopias simples de los informes de campo correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013 con sus respectivos soportes (Actas briefing, actas de capacitación a los GME, etc.), presentados desde vinculación a dicho programa entregados como resultado de cada comisión. (FL. 10)</p> <p>De igual manera, me sean expedidas fotocopias simples de las planillas que contienen las novedades de personal que soportan los pagos que me fueron realizados en conceptos de recargos nocturno, dominical y/o festivo, trabajo suplementario, compensatorios y demás que afectaron la nómina." (FL. 10)</p>	<p>Respecto de la documentación solicitada referida a las copias de las planillas que contiene los soportes de los pagos que fueron realizados en los mismos fueron remitidos por competencia EMPLEAMOS S.A. y en lo que atañe al briefing el mismo es de carácter reservado conforme al artículo 24, numeral 2° de la Ley 1437 de 2011 (Fl. 24).</p>	<p>Insistió en todo lo solicitado mediante oficio del 17 de marzo de 2014 (Fl. 42 a 47, cuaderno anexo).</p>
---------------------------------------	--	---	--

Como se advierte del recuento anterior al trámite dado a las peticiones así como las respuestas formuladas por la UACT se concluye que los interesados sólo presentaron recurso de insistencia en lo que respecta a la información relacionada con la entrega de las Actas "briefing" pues solo respecto de estas se adujo la existencia de reserva por parte de la entidad accionada.

En efecto, sobre las solicitudes consistentes en que fueran expedidas fotocopias simples de las planillas que contienen las novedades de personal que soportan los pagos que les fueron realizados por recargos nocturnos, dominicales y/o festivos, trabajo suplementario, compensatorios y demás que afectaron la nómina; dichas solicitudes fueron remitidas por competencia a EMPLEAMOS S.A. y, finalmente, en cuanto hace a las actas de capacitación a los GME (Grupos Móviles de Erradicación) en el caso del señor Javier Enrique Torres Nova la misma fue entregada y respecto del

señor Rafael Vladimiro Alario Solano no hubo respuesta frente a dicha solicitud, aspecto que no interesa para la solución del presente asunto.

Así las cosas, la Sala se enfocará en determinar si existe reserva en el presente caso respecto de la entrega de las actas de "briefing" a los señores Javier Enrique Torres Nova y Rafael Vladimiro Alario Solano, las cuales según la UACT tiene tal carácter por cuanto son documentos relacionados con la defensa y seguridad nacional "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 Grupo Móviles de Erradicación GME" (Fl. 12, cuaderno anexo).

Sobre el particular esta Corporación, en su Subsección "B", con ponencia del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio expresó las siguientes consideraciones sobre un asunto similar², que comparte en su integridad para la solución del presente caso:

"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

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección "B". providencia de 6 de marzo de 2014. Expediente No. 25000-23-41-000-2014-00342-00. Demandante: Carlos Alfonso Reynel Angarita y otros.

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 las 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." (Se destaca).

Así las cosas, se negará la entrega de la información solicitada por existir reserva sobre la misma.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLÁRASE BIEN NEGADA las peticiones elevadas por los señores Javier Enrique Torres Nova y Rafael Vladimiro Alario Solano, en lo que respecta a la entrega de las actas de briefing, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- INHÍBESE la Sala para pronunciarse sobre el recurso de insistencia remitido a esta Corporación por el señor Jorge Eduardo Reyes Amador Jefe de la Oficina Asesora jurídica de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial en lo que respecta a la petición presentada por los señores Javier Enrique Torres Nova y Rafael Vladimiro Alario Solano, en relación con la entrega de las actas de capacitación a los GME (Grupos Móviles de Erradicación) y copias simples de las planillas que contienen las novedades de personal que soportan los pagos que les fueron hechos por recargos nocturnos, dominicales y/o festivos, trabajo suplementario, compensatorios y demás que afectaron la nómina.

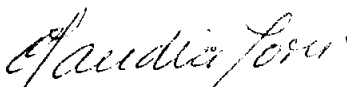
TERCERO.- INHÍBESE la Sala para pronunciarse sobre el recurso de insistencia remitido a esta Corporación por el señor Jorge Eduardo Reyes Amador Jefe de la Oficina Asesora jurídica de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, en lo que respecta a las peticiones elevadas por los señores Mike Rodríguez Montenegro y Fernando Augusto Hamón Calderón.

CUARTO.- Comuníquese esta decisión a los señores Jorge Eduardo Reyes Amador, Jefe de la Oficina Asesora jurídica de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial; ya los señores Rafael Vladimiro Alario Solano, Fernando Augusto Hamón Calderón, Javier Enrique Torres Nova y Mike Rodríguez Montenegro.

QUINTO.- Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente sin necesidad de desglose, previas las constancias pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala realizada en la fecha. Acta No.

**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**
Magistrado**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**
Magistrado**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**
Magistrada