

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., tres (3) de julio de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Ref: Exp. 250002341000202000066-00**  
**Remitente: COMANDO CONJUNTO DE OPERACIONES**  
**ESPECIALES, CCOES**  
**RECURSO DE INSISTENCIA**  
**SENTENCIA**

La Sala decide el recurso de insistencia remitido a este Tribunal por el Mayor General Juan Pablo Forero Tascón, Comandante del Comando Conjunto de Operaciones Especiales, CCOES, del Comando General de las Fuerzas Militares (Fl. 1).

**Antecedentes**

Las señoras Diana María Salinas Plazas y Vivian Newman Pont, radicaron una petición el 3 de diciembre de 2019 ante el Comando General de las Fuerzas Militares, cuyo contenido se abordará más adelante (Fl. 10 a 14).

El Comando General de las Fuerzas Militares, mediante correo electrónico de 31 de diciembre de 2019, dio respuesta a la solicitud de las peticionarias en el sentido de negarla (Fl. 17 a 20).

Las peticionarias, mediante oficio de 7 de enero de 2020, presentaron recurso de reposición contra la decisión antes referida (Fl. 22 a 34).

El 20 de enero de 2020, el Comando General de las Fuerzas Militares resolvió el recurso interpuesto en el sentido de confirmar la decisión inicialmente adoptada (Fl. 35 a 42).

El 21 de enero de 2020, el Comandante del Comando Conjunto de Operaciones Especiales, CCOES, del Comando General de las Fuerzas Militares remitió a esta Corporación la insistencia presentada por las peticionarias (Fl. 1).

El 4 de febrero de 2020, el Despacho sustanciador dispuso oficiar al Comandante del Comando Conjunto de Operaciones Especiales, CCOES, del Comando General de las Fuerzas Militares para que allegara: (i) constancia sobre la fecha en la cual las señoras Diana María Salina Plazas y Vivian Newman Pont recibieron el oficio 0119009665102-MDN-COGFM-JEMCO-SEMOC-CCOES-JEM-OF JUR-1.10 de 30 de diciembre de 2019, mediante el cual se dio respuesta a la petición por ellas presentada; y (ii) constancia sobre la fecha en la cual las señoras Diana María Salina Plazas y Vivian Newman Pont radicaron el recurso de reposición contra el oficio 0119009665102-MDN-COGFM-JEMCO-SEMOC-CCOES-JEM-OF JUR-1.10 de 30 de diciembre de 2019 (Fl. 64), información que fue allegada el 7 de febrero de 2020 (Fl. 70 a 74).

El 17 de febrero de 2020, se requirió al Comandante del Comando Conjunto de Operaciones Especiales, CCOES, del Comando General de las Fuerzas Militares para que enviara, con destino al Despacho sustanciador, los documentos solicitados por las peticionarias, cuya entrega se denegó a estas por la entidad accionada, invocando razones de reserva (Fl. 76). Tales documentos cuales fueron aportados en un sobre sellado el 24 de febrero de 2020 (sobre anexo reservado).

El 4 de marzo de 2020, el Despacho sustanciador requirió al Comandante del Comando Conjunto de Operaciones Especiales, CCOES, del Comando General de las Fuerzas Militares para que aportara constancia acerca de la fecha en la que las peticionarias habían radicado la solicitud de que se trata (Fl. 89). Dicho requerimiento fue atendido el 10 de marzo de 2020 (Fl. 101).

**Consideraciones de la Sala**

**Competencia de la Sala para decidir**

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, conforme a lo dispuesto en el artículo 151, numeral 7°, de la Ley 1437 de 2011.

**El recurso de insistencia**

Se encuentra previsto en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

**“Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva.** 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 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.

Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.”

La anterior disposición, para el presente caso, dado que se trata de información relacionada con defensa y seguridad nacional, debe ser

interpretada en armonía con el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014, que prevé.

**“ARTÍCULO 27. RECURSOS DEL SOLICITANTE. Cuando la respuesta a la solicitud de información invoque la reserva de seguridad y defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición, el cual deberá interponerse por escrito y sustentando (sic) en la diligencia de notificación, o dentro de los tres (3) días siguientes a ella.**

Negado este recurso 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 en un plazo no superior a tres (3) días. En caso de que el funcionario incumpla esta obligación el solicitante podrá hacer el respectivo envío de manera directa.**

El juez administrativo decidirá 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.

PARÁGRAFO. Será procedente la acción de tutela para aquellos casos no contemplados en el presente artículo, una vez agotado el recurso de reposición del Código Contencioso Administrativo.”.  
(Destacado por la Sala)

Como se observa de las anteriores normas, la procedencia del medio de control judicial que se analiza implica la concurrencia de cuatro condiciones: (i) una solicitud de información o expedición de copia de documentos que reposen en entidades públicas; (ii) dicha solicitud debe ser negada, total o parcialmente, mediante acto debidamente motivado, en el que se indiquen las disposiciones legales que consagran la reserva de la documentación

requerida o las razones de defensa o seguridad nacional o de protección del derecho a la intimidad que impidan su entrega; (iii) que ante tal negativa, el peticionario interponga recurso de reposición, dentro del término legal previsto; (iv) si se niega el recurso, el funcionario deberá remitirlo a la autoridad judicial competente dentro de los tres (3) días siguientes o, si vencido ese término no lo ha hecho, el peticionario podrá hacerlo directamente, para que se decida si los documentos o la información son o no reservados.

Veamos en detalle.

## **1. La petición**

El artículo 74 de la Constitución Política consagra 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.

(...).”

Los artículos 13 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por la Ley 1755 de 2015, regulan los derechos de petición e información.

El artículo 13 dispone que este derecho incluye el de requerir información, consultar, examinar y solicitar copia de documentos, para lo cual el artículo 14 fija un término de diez (10) días con el fin de que la administración resuelva sobre la petición respectiva.

## **2. La negativa**

Las razones que puede esgrimir la autoridad pública para negar la información o copia de un documento radican en la naturaleza del mismo, en cuanto esté taxativamente protegido por reserva constitucional o legal, concurren razones de defensa o seguridad nacional (artículo 24, numeral 1°, de la ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015 y artículo 27 de la Ley 1712 de 2014) 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, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015) o la protección de determinada información económica de la Nación (artículo 24, numeral 5, de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015).

El Tribunal destaca que sólo la Constitución Política o la ley pueden definir qué documentos son reservados, no siendo admisible que sea la misma autoridad administrativa la que 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, subrogado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, también pueden justificar la negativa de la administración de entregar un documento o una información.

La Corte Constitucional, en la sentencia T – 511 de 2010, con ponencia del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, consideró que el derecho de acceso a los documentos públicos no es absoluto ni ilimitado, pues los funcionarios pueden restringir su acceso cuando la consulta pueda atentar contra secretos protegidos por la Constitución o la Ley; los concernientes a la defensa y seguridad nacional; y aquellos cuyo contenido vulnere el derecho a la intimidad.

### **3. El recurso de reposición**

En el evento de que la administración, aduciendo razones de reserva, en particular, la seguridad y defensa nacional, niegue la información o la expedición de copia de documentos, el artículo 27 de la Ley 1712 de 2014, prevé que el peticionario debe presentar el recurso de reposición contra la

negativa el cual deberá interponerse por escrito y debe ser sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los tres (3) días siguientes a ella.

#### **4. El envío de los documentos al Tribunal o Juzgado por parte de la oficina pública**

En caso de que se niegue el recurso de reposición y, con ello, la entrega de la información o de los documentos, el funcionario respectivo debe enviar la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo en un plazo no superior a tres (3) días. En caso de que el funcionario incumpla esta obligación el solicitante podrá hacer el respectivo envío directamente, para que la autoridad judicial competente, con jurisdicción en el lugar donde se encuentran los documentos o la información, decida si se accede o no a la solicitud presentada (artículo 151, numeral 7° de la Ley 1437 de 2011).

#### **Análisis del caso**

Dadas las particularidades del presente asunto, la Sala procederá al análisis del mismo en el siguiente orden: (i) petición de información y respuesta del Comando General de las Fuerzas Militares, (ii) análisis del marco normativo aplicable al caso, (iii) estudio de los documentos solicitados por la peticionarias, que fueron allegados al expediente con carácter reservado y (iv) conclusiones.

#### **(i) Petición de información y respuesta del Comando General de las Fuerzas Militares.**

Mediante petición, las señoras Diana María Salina Plazas y Vivian Newman Pont, solicitaron los siguientes documentos.

*“1. La orden de operaciones de la denominada „Operación Atair (sic)“.”.*

*“2. El radiograma de la „Operación Atair“ (sic).”.*

*“3. El (o los) informe(s) de inteligencia que soportó (aron) dicha orden de operaciones.”.*

*"4. Las páginas del libro diario operacional (minuta) que contengan el relato de los miembros del ejército que, posterior a lo sucedido en la llamada „Operación Atair (sic)", narraron –por escrito de puño y letra– las coordenadas y los resultados de la misma."*

*"5. El Formato "actuación del primer respondiente FPJ-4" de la comisión que hizo presencia en el lugar de los hechos en el que se ejecutó dicha operación y que realizó el levantamiento de los cadáveres."*

La solicitud de información, se sustentó en las siguientes razones.

*"6. El acceso a los documentos públicos relacionados con esta operación militar incorpora un alto interés público, por cuatro razones. Primera la trascendencia pública que han tenido estos hechos y el intenso debate que han generado en distintos foros de la opinión pública (medios de comunicación, redes sociales, etc). Segunda, por las implicaciones políticas que ha tenido, que incluyen, haber sumado a los argumentos de la moción de censura del entonces ministro de defensa Guillermo Botero, y su posterior renuncia. Tercera, porque la misma permite a la ciudadanía adelantar su función de seguimiento y control a la política pública en materia de defensa y al compromiso indeclinable de las instituciones del Estado con la vigencia de los Derechos Humanos y el respeto por el Derecho Internacional Humanitario. Y, cuarta, porque incorpora el derecho a saber (de la ciudadanía) qué pasó, y por qué pasó lo que pasó en ese operativo, en especial, dada la incertidumbre que lo rodea, el ocultamiento inicial de sus resultados y la necesidad de esclarecer el número real de niños, niñas y adolescentes que murieron de forma violenta en circunstancias totalmente excepcionales en un Estado de Derecho."*

De acuerdo con lo anterior, uno de los principales motivos que fundamentan la solicitud de información es el de contribuir al esclarecimiento de la situación en la que *"murieron de forma violenta en circunstancias totalmente excepcionales"* un grupo de niñas, niños y adolescentes en el bombardeo acaecido el 29 de agosto de 2019 en el Municipio de San Vicente del Caguán, en el marco de una operación militar, que las solicitantes denominan *"Atair"*.

Por su parte, el Comando General de las Fuerzas Militares estimó que la información solicitada era reservada, según *"el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015"* (sic) por estar *"relacionados con la defensa o seguridad nacionales."*

Agregó el Comando referido, que de conformidad con *"lo previsto en el artículo 12 de la Ley 27 de 1985, la ciudadanía tiene derecho a consultar*

*documentos que reposen en las oficinas públicas „siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”*”, por lo cual concluyó que **“toda la información del orbe militar, operacional, de inteligencia militar, personal militar, situaciones médicas y similares entre otros, goza de una total reserva debido a la incidencia que para la seguridad o defensa nacional compromete el contenido de los mismos.”**.

Ante la negativa, las peticionarias interpusieron recurso de reposición, argumentando que la información solicitada se enmarca entre las excepciones a la reserva, esto es, se trata de información relacionada con violaciones de derechos humanos, tal como lo prevé el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014, y agregaron sobre el particular.

*“La información pública solicitada puede relacionarse con violaciones a derechos humanos, delitos de lesa humanidad o infracciones al Derecho Internacional Humanitario (en adelante “DIH”) teniendo en cuenta dos hechos diferenciables pero interrelacionados: i) el posible conocimiento que tendrían las Fuerzas Militares sobre reclutamiento forzado de menores de edad en la región; y ii) las circunstancias que llevaron a la muerte de al menos 8 menores de edad en desarrollo de la Operación Atair (sic). En primer lugar, tanto la Defensoría del Pueblo como el Personero Municipal de Puerto Rico (Caquetá) han indicado que en la región en la que se llevó a cabo la Operación Atair (sic) desde julio de 2019 había habido reclutamiento forzado de menores de edad. Esta situación en si misma corresponde a una violación a derechos humanos (...).”*

Finalmente, refieren que la respuesta de la entidad accionada no cumple con la carga de la prueba exigida en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014.

Al resolver sobre el recurso de reposición interpuesto, la entidad accionada manifestó que la información era reservada, con fundamento en las siguientes normas: artículo 12 de la Ley 57 de 1985, artículo 24, numera 1, de la Ley 1755 de 2015 (sic), artículo 33 de la Ley 1621 de 2013, artículos 6 y 19 de la Ley 1712 de 2014, artículo 27 del Decreto 103 de 2015 y artículo 6 del Decreto 1070 de 2015. Agregó sobre el particular.

*“En efecto, al hacer públicos los documentos operacionales y de inteligencia militar relacionados con la operación denominada ATAI, que por su contenido son reservados constitucional y legalmente [orden de operaciones, radiograma, informe de inteligencia, entre otros] puede traer como consecuencia la adopción de contramedidas por parte de los GAO u otras amenazas, y la priorización de homicidios selectivos al personal militar que participó en dicha operación, impactando negativamente el desarrollo de operaciones militares futuras y poniendo en grave riesgo, no solo al personal militar y sus familias, sino también, el cumplimiento de la misión constitucional asignada a las FF.MM [principio de proporcionalidad para la protección y efectividad de las acciones de los uniformados], que por su naturaleza son reservados.*

*Esto teniendo en cuenta que dichos documentos consagran, entre otros aspectos de defensa y seguridad nacional, los siguientes:*

- 1. Nombres e identificación de los miembros de las FF.MM que participaron en el desarrollo de la operación.*
- 2. Dispositivos, composición y cantidad de unidades militares donde se desarrolló la operación.*
- 3. Ambiente operacional, puntos lógicos de refuerzo, movimientos, composición, organización, cantidad de armas, comunicaciones y equipos, puntos de abastecimientos y de refuerzos en el área de interés y demás información de inteligencia militar del GAO atacado.*
- 4. Técnicas, tácticas, procedimientos y tipo de operación bajo la doctrina militar que se empleó para el desarrollo de la operación militar.*
- 5. Información de inteligencia vigente y actual de las estructuras pertenecientes al referido GAO residual [GAO-r], que es necesaria para neutralizar los factores de inestabilidad propuestos en el Plan de Guerra Bicentenario y que desarrolla la Política de Defensa y Seguridad [PDS] para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad.*
- 6. Manejo técnico y especializado de las capacidades estratégicas que se utilizan a través de los organismos de inteligencia militar [medios, métodos, fuentes, agentes etc.] con la cual cumple su misión constitucional.”.*

*Finalmente, concluyó que “si bien, existen tratamientos diferenciales en cuanto a la reserva legal que se le dan a estos archivos, especialmente para el acceso, protección y gestión documental, cuando se tratan de graves violaciones al DIDH e infracciones al DICA emitidos por organismos nacionales o internacionales [art. 21 de la Ley 1712 de 2014], dicho tratamiento diferencial obedece para el caso que nos ocupa, a cuestiones de inteligencia y contrainteligencia, a la defensa y seguridad nacional, ya estudiadas.”.*

(ii) El marco normativo aplicable al presente caso

En relación con las normas que fueron invocadas por la entidad accionada como fundamento de la reserva que se analiza, resulta pertinente hacer las siguientes consideraciones.

Como fue indicado más arriba, sólo con base en normas constitucionales o de rango legal resulta válido establecer la reserva de los documentos e informaciones que reposan en las oficinas públicas.

Por lo tanto, como los Decretos 103 de 2015 y 1070 de 2015, que también sirven de base a la entidad accionada para invocar la reserva, fueron proferidos en ejercicio de la potestad reglamentaria de la que goza el Presidente de la República, con arreglo al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, la Sala desestimarán tales disposiciones como fundamento normativo válido para negar la entrega de los documentos.

De otro lado, la entidad accionada invoca las siguientes normas con rango de ley.

Ley 57 de 1985 *"por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales"*, artículo 12.

*"Artículo 12. Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional."*

Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 24.

**"ARTÍCULO 24. INFORMACIONES Y DOCUMENTOS RESERVADOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

(...).”.

Ley 1621 de 2013 “Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”, artículo 33.

*“ARTÍCULO 33. RESERVA. Por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos de inteligencia y contrainteligencia sus documentos, información y elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de treinta (30) años contados a partir de la recolección de la información y tendrán carácter de información reservada.*

*Excepcionalmente y en casos específicos, por recomendación de cualquier organismo que lleve a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, el Presidente de la República podrá acoger la recomendación de extender la reserva por quince (15) años más, cuando su difusión suponga una amenaza grave interna o externa contra la seguridad o la defensa nacional, se trate de información que ponga en riesgo las relaciones internacionales, esté relacionada con grupos armados al margen de la ley, o atente contra la integridad personal de los agentes o las fuentes.*

*PARÁGRAFO 1o. El Presidente de la República podrá autorizar en cualquier momento, antes del cumplimiento del término de la reserva, la desclasificación total o parcial de los documentos cuando considere que el levantamiento de la reserva contribuirá al interés general y no constituirá una amenaza contra la vigencia del régimen democrático, la seguridad, o defensa nacional, ni la integridad de los medios, métodos y fuentes.*

*PARÁGRAFO 2o. El organismo de inteligencia que decida ampararse en la reserva para no suministrar una información que tenga este carácter, debe hacerlo por escrito, y por intermedio de su director, quien motivará por escrito la razonabilidad y proporcionalidad de su decisión y la fundará en esta disposición legal. En cualquier caso, frente a tales decisiones procederán los recursos y acciones legales y constitucionales del caso.*

*PARÁGRAFO 3o. El servidor público que tenga conocimiento sobre la recolección ilegal de información de inteligencia y contrainteligencia, la pondrá en conocimiento de las autoridades administrativas, penales y disciplinarias a las que haya lugar, sin que ello constituya una violación a la reserva.*

*PARÁGRAFO 4o. El mandato de reserva no vincula a los periodistas ni a los medios de comunicación cuando ejerzan su función periodística de control del poder público, en el marco de la autorregulación periodística y la jurisprudencia constitucional, quienes en cualquier caso estarán obligados a garantizar la reserva respecto de sus fuentes.”.*

Ley 1712 de 2014 *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*, artículo 19.

*“ARTÍCULO 19. INFORMACIÓN EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PÚBLICOS. Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:*

*a) La defensa y seguridad nacional;*

*(...).”*

Según se advierte de las normas transcritas, la reserva alegada se sustenta en que la revelación de los documentos que solicitan las peticionarias afecta la seguridad y defensa nacionales, por cuanto dichos documentos contienen información de inteligencia y contrainteligencia.

Conforme al marco normativo que ha sido expuesto por las solicitantes y por la entidad pública accionada, las primeras para obtener el acceso a la información aludida y la segunda para negarse a dicho acceso, la Sala observa lo siguiente.

El artículo 33 de la Ley 1621 de 2013, prevé la reserva cuando se trate de información de inteligencia y contrainteligencia, y extiende dicha reserva por un periodo de treinta (30) años. Plazo que puede ser prorrogado por el Presidente de la República, bajo determinadas condiciones, por quince (15) años más.

No obstante, la Ley 1712 de 2014 (cuyo rango es estatutario y corresponde a una regulación posterior), establece que: *“Las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones.”* (inciso 3°, artículo 21, Ley 1712 de 2014).

Expresado en otros términos, si bien la Ley 1621 de 2013 contempla una reserva estricta en relación con los documentos de inteligencia y de contrainteligencia, no es la única disposición aplicable al presente caso, tal como lo reconoció el Comando Conjunto de Operaciones Especiales, al resolver sobre el recurso de reposición interpuesto por las solicitantes.

Con base en los elementos señalados, corresponde a este Tribunal compaginar los alcances de la Ley 1621 de 2013 (Ley de Inteligencia y Contrainteligencia), con las leyes 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información), dado que la petición de las solicitantes implica a las tres regulaciones.

En este orden de ideas, la Ley 1621 de 2013 establece una reserva a la información de inteligencia y de contrainteligencia; pero la norma posterior, Ley 1712 de 2014 (artículo 21, inciso 3), jerárquicamente superior, en tanto norma estatutaria<sup>1</sup>, contempla que las excepciones que impiden el acceso a la información (razones de defensa y seguridad y razones de seguridad pública) tienen, a su vez, una excepción que posibilita dicho acceso cuando se trata de casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

---

<sup>1</sup> Ver sobre el particular lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-748 de 2011, en la que expresa que las leyes estatutarias tienen un rango superior con respecto a las leyes ordinarias: *"Así las cosas, el constituyente decidió crear una categoría especial de leyes que, en ese orden, requieren atributos formales más estrictos para ser aprobadas que los fijados para las leyes ordinarias, así como un control constitucional previo, automático e integral, todo con el objetivo de otorgarles mayor estabilidad y especial jerarquía en virtud de la trascendencia de las materias que regula. Bajo tal entendido, la jurisprudencia constitucional, desde sus inicios, ha establecido: "La Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad. La propia Carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demandan"*[52] (Destacado está incorporado en el texto).

Del mismo modo, si bien el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, que tiene rango estatutario (Ley 1755 de 2015), dispone que una de las excepciones a la regla general de la publicidad de las informaciones que reposan en las oficinas públicas son las razones de defensa o seguridad nacional, dentro de las cuales pueden estar comprendidas las informaciones de inteligencia y contrainteligencia; la norma ya mencionada de la Ley 1712 de 2014 (artículo 21, inciso 3) de rango estatutario, reviste un carácter especial con respecto al artículo 24 de la Ley 1437 de 2011 <sup>2</sup> (también de rango estatutario) y, por tal motivo, debe prevalecer (artículo 5 de la Ley 57 de 1887 y sentencia C-005 de 1996 de la Corte Constitucional).

En este mismo orden de ideas, de acuerdo con la sentencia C-951 de 2014 de la Corte Constitucional, la tensión entre el derecho a acceder a la información pública clasificada o pública reservada deberá resolverse en cada caso concreto, para determinar si la posibilidad de negar el acceso a este tipo de información, resulta razonable y proporcionada a la luz de los intereses que se pretenden salvaguardar al garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Con base en los criterios de interpretación, jerárquico y de especialidad, que fueron expresados en los párrafos anteriores, y que tienen como fundamento la jurisprudencia constitucional ya referida, aplicable a los eventos en los que se presenta la concurrencia de leyes para resolver un

---

<sup>2</sup> Sobre la incompatibilidad de dos normas de la misma jerarquía, pero expedidas en momentos diferentes, puede verse la sentencia C-439 de 2016 de la Corte Constitucional, que dando aplicación a los criterios de hermenéutica jurídica concede prelación a aquella que es expedida en forma posterior: "6.2. Recientemente, en la Sentencia C-451 de 2015, esta Corporación hizo expresa referencia al aludido tema. En dicho fallo, basada en las previsiones que sobre la materia establecen las Leyes 57 y 153 de 1887 y lo dicho en la jurisprudencia, la Corte puso de presente que existen al menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos entre leyes: (i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (*lex superior derogat inferiori*); (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (*lex posterior derogat priori*); y (iii) el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (*lex specialis derogat generali*). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación."

mismo caso, el Tribunal tomará como parámetro de solución el ya mencionado artículo 21 de la Ley 1712 de 2014, debido a su prevalencia jerárquica y de especialidad.

En estas condiciones, se advierte que según la disposición aplicable al presente asunto:

- 1) No es aceptable la reserva, cuando se trata de información relativa a "*casos de violación de derechos humanos o de delitos de lesa humanidad*"; y, además, señala la disposición, que "*en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas*" (inciso 3, artículo 21, Ley 1712 de 2014).
- 2) Igualmente, establece la norma que se comenta que en aquellas circunstancias en las que la totalidad de la información no pueda hacerse pública "*debe hacerse una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable.*" (inciso 1, artículo 21, Ley 1712 de 2014).
- 3) La autoridad pública, que tiene la información, puede negar su entrega si el daño causado al interés protegido es mayor que el interés público en obtener acceso a la información (inciso 2, artículo 21, Ley 1712 de 2014).

Bajo estas tres premisas, la Sala pasará a resolver, tomando en consideración las argumentaciones expuestas por los extremos de la controversia.

Las solicitantes de la información, manifestaron que uno de sus intereses al requerir los documentos consiste en esclarecer la situación en la que "*murieron de forma violenta en circunstancias totalmente excepcionales*" un grupo de niñas, niños y adolescentes en el bombardeo acaecido el 29 de agosto de 2019 en el Municipio de San Vicente del Caguán, en el marco de una operación militar que las peticionarias denominan "*Atair*".

Por su parte, el Comando Conjunto de Operaciones Especiales considera que la entrega de la información puede acarrear las siguientes consecuencias negativas. La adopción de contramedidas por parte de los Grupos Armados Organizados u otras amenazas. Homicidios selectivos al personal militar que participó en la operación y sus familiares. Debilitamiento en el desarrollo de operaciones futuras, porque se estaría revelando información sobre: 1. Nombres e identificación de los miembros de la Fuerza Pública que participaron en el desarrollo de la operación. 2. Dispositivos, composición y cantidad de unidades militares donde se desarrolló la operación. 3. Ambiente operacional, puntos de refuerzo, movimientos, composición, organización, cantidad de armas, comunicaciones y equipos, puntos de abastecimientos y de refuerzos en el área de interés y demás información de inteligencia militar del GAO atacado. 4. Técnicas, tácticas, procedimientos y tipo de operación bajo la doctrina militar que se empleó para el desarrollo de la operación militar. 5. Información de inteligencia vigente y actual de las estructuras pertenecientes al referido GAO residual [GAO-r], que es necesaria para neutralizar los factores de inestabilidad propuestos en el Plan de Guerra Bicentenario y que desarrolla la Política de Defensa y Seguridad [PDS] para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. 6. Manejo técnico y especializado de las capacidades estratégicas que se utilizan a través de los organismos de inteligencia militar [medios, métodos, fuentes, agentes etc.] con la cual cumple su misión constitucional.

El Tribunal, partiendo de las premisas normativas que ya fueron destacadas y tomando en consideración las argumentaciones expuestas por los extremos de la controversia, procederá a una **entrega parcial** de la información, de manera que se protejan el propósito de esclarecimiento de hechos que podrían constituir violaciones de derechos humanos o delitos de lesa humanidad; y que también se atienda a la previsión (que alega la entidad accionada) en el sentido de que la divulgación de determinados documentos podría causar un daño mayor que el *“interés público de obtener acceso a la información.”*

No está demás señalar, que cuando la norma alude a “casos” de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, no está indicando que los asuntos de que se trata hayan sido objeto de investigación o de decisión judicial o disciplinaria. La expresión “casos” tiene una connotación amplia, que a juicio de esta de esta Sala de decisión comprende aquellas noticias

expuestas en medios de comunicación, o a través de otras vías, que pueden o no dar lugar a investigación judicial o disciplinaria, pero que en principio indicarían una posible violación de la legalidad.

Esta determinación del legislador, se explica porque mediante la Ley 1712 de 2014 se reguló el derecho de acceso a la información pública, y el estado de dicha información (así ocurre en muchos eventos) no implica la existencia de investigaciones ni de sentencias judiciales o disciplinarias sobre la materia, o al menos no implica la condición previa de que las mismas se hayan producido, como requisito para que resulte aplicable la previsión del artículo 21, inciso 3, de la Ley 1712 de 2014, que permite levantar la reserva, aún invocando razones de defensa y seguridad nacional, si de por medio se encuentra una posible violación de los derechos humanos o un presunto delito de lesa humanidad.

(iii) Estudio de los documentos solicitados por las peticionarias, que fueron allegados al expediente con carácter reservado

*1. La orden de operaciones de la denominada "Operación Atair (sic)".*

En relación con esta solicitud, el Comando Conjunto de Operaciones Especiales, CCOES, del Comando General de las Fuerzas Militares, allegó al Tribunal, bajo reserva, los siguientes documentos: (i) Orden de Operaciones No. 09/2019 de 29 de agosto de 2019; (ii) Orden Fragmentaria No. 001 a la Orden de Operaciones No. 001 ATAI; y (iii) Orden de Operaciones No. 003 "ATAI" en el oficio No. 02274 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIVFE-REGFE1-BATLA-S3-81.

Una vez revisados tales documentos, se puede establecer que los mismos no se relacionan con información atinente a posibles violaciones de los derechos humanos; aluden a las tareas de las unidades militares, a las normas de procedimiento operacional, a las instrucciones de coordinación adicional, al entorno militar, a las condiciones atmosféricas de desarrollo de la operación, al terreno en el que la misma se llevó a efecto, al desarrollo de

la operación misma, el objetivo militar perseguido y la ventaja militar en el caso concreto.

Por lo tanto, en la medida en que este grupo de documentos no contienen información, relacionada con presuntas violaciones de los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, no resulta pertinente el levantamiento de la reserva, en lo que respecta a los documentos aquí llamados genéricamente "*Orden de Operaciones*", por lo que se negará su entrega.

## *2. El radiograma de la "Operación Atair" (sic).*

Fue aportado el Radiograma No. 02317 de 3 de septiembre de 2019, el cual, una vez revisado, se refiere al cumplimiento de la operación y de los hallazgos allí obtenidos.

Por lo tanto, se aprecia que dicho documento no se refiere a información que permita dar cuenta, de una posible situación de violación de los derechos humanos respecto de menores de edad o que se hubiese incurrido en delitos de lesa humanidad, por lo que no resulta del caso revelar la información pedida por las peticionarias.

## *3. El (o los) informe(s) de inteligencia que soportó (aron) dicha orden de operaciones.*

En relación con estos documentos, el CCOES allegó el Informe de Inteligencia No. 937 / MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-CAIMI-BRIMI1-BAIME3-S2-29.101 de 24 de agosto de 2019 y el Informe de Inteligencia No. 940 / MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-CAIMI-BRIMI1-BAIME3-S2-29.101 de 29 de agosto de 2019.

Una vez revisados los mismos se encontró que contienen información relacionada con inteligencia desarrollada sobre el grupo armado organizado al margen de la ley que fue objeto de ataque, sus desplazamientos, estructura organizacional y recursos con los que cuenta, por lo que tales documentos deben mantenerse en reserva.

No obstante, en estos documentos se advierte la existencia de referencias a menores de edad. Teniendo en cuenta que la solicitud de las peticionarias se sustenta en la presunta violación de derechos humanos en relación con personas en ese rango de edad, se ordenará hacer entrega a las peticionarias de los apartes correspondientes, precisando que en los textos que se entreguen deben suprimirse los datos enunciados en los seis (6) numerales de la página 16 de esta providencia (identidad del personal militar, etc).

*4. Las páginas del libro diario operacional (minuta) que contengan el relato de los miembros del ejército que, posterior a lo sucedido en la llamada „Operación Atair (sic)“, narraron –por escrito de puño y letra– las coordenadas y los resultados de la misma.*

En relación con este documento, el comandante del CCOES en el memorial allegado al Despacho sustanciador informó que se hizo entrega al Tribunal del *“informe de operaciones producto de la operación fragmentaria No. 001 “ATAI” que reemplaza las páginas del libro diario operacional (minuta)”*, por lo que se procedió a estudiar el *“Informe de Operaciones Orden de Operaciones Fragmentaria No. 001 “ATAI”, agosto 29 de 2019”*.

Una vez estudiado el referido documento, se logró establecer que contiene información atinente al objetivo y misión del Comandante del Batallón Lanceros, la situación del entorno militar, las condiciones atmosféricas, las condiciones del terreno, la situación logística, el desarrollo de la operación; pero no contiene información que de manera directa se refiera a la presencia de menores de edad.

Por lo tanto, no se advierte información relacionada de manera directa con posibles violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, por lo que resulta del caso confirmar la reserva respecto de este documento.

5. El Formato "actuación del primer respondiente FPJ-4" de la comisión que hizo presencia en el lugar de los hechos en el que se ejecutó dicha operación y que realizó el levantamiento de los cadáveres.

En relación con este documento se allegó el formato "ACTUACIÓN DEL PRIMERO RESPONSABLE – FPJ – 4" de 30 de agosto de 2019, aportado en cuatro (4) páginas útiles por una sola cara, el cual, luego de ser estudiado, se aprecia que contiene el resultado de la operación ATAI, las impresiones de las primeras personas que llegaron al lugar de los hechos, la información por ellos recaudada, en particular, la ubicación de los cuerpos hallados (pero no se refiere a la edad de los mismos), el material de intendencia que portaban y el contacto que se tuvo con los funcionarios de la Policía Judicial, especificando la hora en que arribaron, luego de los hechos acaecidos a las 11:03 pm del 29 de agosto de 2019.

En consecuencia, como no se advierten elementos en este formato acerca de que algunas de las víctimas sean menores de edad, no se accederá a su entrega.

#### (iv) Conclusiones

Conforme a lo expuesto, se considerará bien denegado el acceso a la información respecto de los siguientes documentos.

- (i) Orden de Operaciones No. 09/2019 de 29 de agosto de 2019
- (ii) Orden Fragmentaria No. 001 a la Orden de Operaciones No. 001 ATAI
- (iii) Orden de Operaciones No. 003 "ATAI" en el oficio No. 02274 MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-DIVFE-REGFE1-BATLA-S3-81.
- (iv) Radiograma No. 02317 de 3 de septiembre de 2019.
- (v) Informe de Operaciones Orden de Operaciones Fragmentaria No. 001 "ATAI", agosto 29 de 2019".

(vi) El formato "ACTUACIÓN DEL PRIMERO RESPONSABLE – FPJ – 4" de 30 de agosto de 2019.

(vii) En relación con el Informe de Inteligencia No. 937 / MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-CAIMI-BRIMI1-BAIME3-S2-29.101 de 24 de agosto de 2019 y con el Informe de Inteligencia No. 940 / MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-CAIMI-BRIMI1-BAIME3-S2-29.101 de 29 de agosto de 2019 se declarará parcialmente mal denegado el acceso a la información. Teniendo en cuenta que la solicitud de las peticionarias se sustenta en la presunta violación de derechos humanos en relación con menores de edad, se ordenará hacer entrega a las peticionarias de los apartes en los que se alude a personas en ese rango de edad, precisando que en los textos que se entreguen deben suprimirse los datos enunciados en los seis (6) numerales de la página 16 de esta providencia (identidad del personal militar, etc).

### 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 DENEGADA** la solicitud de información contenida en la petición de 3 de diciembre de 2019, presentada por las señoras Diana María Salina Plazas y Vivian Newman Pont ante la entidad accionada, en lo que respecta a "1. La orden de operaciones de la denominada „Operación Atair (sic)", "2. El radiograma de la „Operación Atair" (sic).", "4. Las páginas del libro diario operacional (minuta) que contengan el relato de los miembros del ejército que, posterior a lo sucedido en la llamada „Operación Atair (sic)", narraron –por escrito de puño y letra– las coordenadas y los resultados de la misma." y "5. El Formato "actuación del primer respondiente FPJ-4" de la comisión

*que hizo presencia en el lugar de los hechos en el que se ejecutó dicha operación y que realizó el levantamiento de los cadáveres.”.*

**SEGUNDO.- DECLÁRASE PARCIALMENTE MAL DENEGADA** la solicitud de información contenida en la petición de 3 de diciembre de 2019, presentada por las señoras Diana María Salina Plazas y Vivian Newman Pont ante la entidad accionada, en lo que respecta al numeral “3. *El (o los) informe(s) de inteligencia que soportó (aron) dicha orden de operaciones.”.*

**TERCERO.- ORDÉNASE** al señor Mayor General Juan Pablo Forero Tascón, Comandante del Comando Conjunto de Operaciones Especiales, CCOES, del Comando General de las Fuerzas Militares, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, entregue a las señoras Diana María Salina Plazas y Vivian Newman Pont, copia de los apartes referidos a menores de edad contenidos en el Informe de inteligencia No. 937 / MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-CAIMI-BRIMI1-BAIME3-S2-29.101 de 24 de agosto de 2019 y en el Informe de inteligencia No. 940 / MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMOP-CAIMI-BRIMI1-BAIME3-S2-29.101 de 29 de agosto de 2019, precisando que en los textos que se entreguen deben suprimirse los datos enunciados en los seis (6) numerales de la página 16 de esta providencia (identidad del personal militar, etc).

**CUARTO.-** Comuníquese esta decisión al señor Mayor General Juan Pablo Forero Tascón, Comandante del Comando Conjunto de Operaciones Especiales, CCOES, del Comando General de las Fuerzas Militares y a las señoras Diana María Salina Plazas y Vivian Newman Pont.

**QUINTO.-** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría, **DEVUÉLVASE** al señor Mayor General Juan Pablo Forero Tascón, Comandante del Comando Conjunto de Operaciones Especiales, CCOES, del Comando General de las Fuerzas Militares el sobre reservado sin dejar copia del mismo en el expediente y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las constancias pertinentes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.

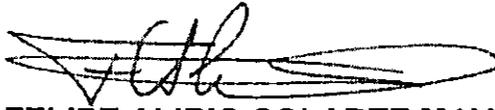


**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Magistrado**



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

Baja secretaria  
15/09/20  
10:40 AM  
DPLSP