



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

**SENTENCIA No. 2020-09-132 RI**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de septiembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: RECURSO DE INSISTENCIA  
PETICIONARIO: CARLOS JAVIER SOLER PARRA  
ENTIDAD: DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA POLICIAL-  
DIPOL- DE LA POLICIA NACIONAL  
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2020-00624-00  
TEMA: Información Inteligencia y  
contrainteligencia.

Magistrado ponente **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Visto el informe secretarial que antecede, procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de insistencia impetrado.

**I. ANTECEDENTES**

El señor CARLOS JAVIER SOLER PARRA en su condición de Coronel de la POLICÍA NACIONAL, actuando en nombre propio, radicó solicitud de información ante la DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA POLICIAL, el 21 de julio de 2020, oportunidad en la que solicitó:

*“(...) si en cumplimiento de sus actividades funcionales, aplicación de la ley de inteligencia y contrainteligencia, se han desplegado o adelantado algún tipo de actividad misional en cumplimiento de tareas propias de la especialidad y si es así, se me informe los presuntos hechos por los cuales fui o estoy siendo investigado de manera formal o de manera previa y si en marco de estas actividades se cuenta con autorización de autoridad legal competente, si ha sido sometido a control del Juez de Control de Garantías o si se desarrolla en marco de alguna misión de trabajo desplegada por agentes de inteligencia desde una indagación previa.”*

La solicitud en comento fue promovida indicando que, el solicitante requiere esta información para: (i) emprender las acciones legales de tipo penal, disciplinario o administrativo con el fin de garantizar sus derechos constitucionales fundamentales y humanos, como el derecho al debido proceso, a la contradicción, la presunción de inocencia, la defensa técnica y material, preservando su buen nombre y (ii) hacer uso de las garantías procesales contempladas en la Constitución Política, en el Código de Procedimiento Penal y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

en su línea jurisprudencial, así como la línea trazada por la Corte Constitucional frente a actividades de Inteligencia y Contrainteligencia cuando se enfrenta a Derechos Fundamentales y Humanos.

El señor Brigadier General Jesús Alejandro Barrera Peña, DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA POLICIAL, dio respuesta a la solicitud mediante Oficio No. S-2020-024102-DIPOL-SUBIN-AOPEI-1.10 de fecha 24 de agosto de 2020, señalando que la información de las actividades desplegadas por parte de Inteligencia y Contrainteligencia en el territorio nacional, ostenta la calidad de reserva legal, dejando implícito que no pueden ser datos conocidos por cualquier persona, que su difusión es restringida, incluso en ejercicio del derecho de petición o el acceso a documentos públicos, de conformidad con las estipulaciones contenidas en la Ley Estatutaria 1621 de 2013.

En tal virtud, el peticionario formuló recurso de insistencia el día 25 de agosto de 2020, al presentar inconformidad con la respuesta brindada a su solicitud -señalándola carente de motivación-, reiterando su interés en el acceso a la información.

Frente a lo cual el señor Brigadier General Jesús Alejandro Barrera Peña, DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA POLICIAL -DIPOL- DE LA POLICÍA NACIONAL respondió mediante Oficio No. S-2020-026210/ DIPOL-ASJUD-1.10 de fecha 11 de septiembre de 2020, reiterando su postura frente a la reserva legal que cubre la información solicitada por el peticionario y la falta de calidad de receptor autorizado (funcionario judicial y/o receptor taxativamente señalado por la norma) del peticionario.

## **II. TRÁMITE SURTIDO**

Ante la negativa de la DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA de la POLICIA NACIONAL, el señor CARLOS JAVIER SOLER PARRA presentó recurso de insistencia y, en consecuencia, la autoridad remitió dicho recurso, el 11 de septiembre de 2020 para adelantar el trámite pertinente ante esta Corporación.

Para resolver, la Sala hace las siguientes:

## **III. CONSIDERACIONES**

### ***1. Competencia.***

El Tribunal es competente para resolver el recurso de insistencia de la referencia con fundamento en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015, por la

cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituyó el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como quiera que la POLICÍA NACIONAL es un entidad pública del orden nacional, adscrita al Ministerio de Defensa Nacional y los documentos cuyo acceso pretende el insistente se encuentran en la ciudad de Bogotá.

## **2. Legitimación.**

Las partes están legitimadas y con interés, dado que existe identidad en la relación sustancial establecida entre ellas con ocasión de la presunta reserva que cobija los documentos que reposan en poder de la autoridad pública cuyo acceso pretende el peticionario.

## **3. Procedencia del Recurso de Insistencia.**

La regulación general sobre la procedencia y trámite del recurso de insistencia se encuentra prevista en la Ley 1755 de 2015 *“por la cual se reguló el derecho fundamental de petición y se sustituyó un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* que entró en vigencia a partir del primero (1º) de julio del año dos mil quince (2015).

Ahora bien, para el evento en que la administración niegue la consulta o la expedición de copias de documentos, aduciendo razones de reserva legal, el artículo 24 de la citada Ley 1755 de 2015, previó que el peticionario puede insistir en su pretensión.

En lo atinente a las restricciones al derecho fundamental a la información, la H. Corte Constitucional ha indicado lo siguiente:

*“(…) el acceso a la información encuentra su limitación, entre otros, en los derechos a la intimidad y al habeas data. Para resolver las tensiones que se presentan entre estas garantías fundamentales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las Leyes Estatutarias 1266 de 2008, y 1581 de 2012 han caracterizado distintos tipos de información.*

*Una primera tipología distingue entre la información personal y la impersonal. De conformidad con el literal c del artículo 3º de la Ley 1581 de 2012, el dato personal es “[c]ualquier (sic) información vinculada o que pueda asociarse a una o varias personas naturales determinadas o determinables;*

*Además, una segunda tipología, dirigida a clasificar la información desde un punto de vista cualitativo, en función de su publicidad y la posibilidad legal*

**de acceder a la misma, clasifica la información en (i) pública o de dominio público, (ii) semiprivada, (iii) privada, y (iv) reservada o secreta.**

**La información pública es aquella que, según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si se trata de información general, privada o personal. Se trata por ejemplo de los documentos públicos, las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Este tipo de información se puede solicitar por cualquier persona de manera directa y no existe el deber de satisfacer algún requisito para obtenerla.**

**La información semiprivada, refiere a los datos que versan sobre información personal o impersonal que no está comprendida en la regla general anterior, porque para su acceso y conocimiento presenta un grado mínimo de limitación, de tal forma que sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social y al comportamiento financiero de las personas.**

**La información privada, es aquella que por versar sobre información personal y por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, los documentos privados, las historias clínicas, y la información extraída a partir de la inspección del domicilio.**

**La información reservada, versa sobre información personal y guarda estrecha relación con los derechos fundamentales del titular a la dignidad, a la intimidad y a la libertad, motivo por el cual se encuentra reservada a su órbita exclusiva y '(...) no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados "datos sensibles" o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.'**

**La anterior tipología permite delimitar la información que se puede publicar en desarrollo del derecho fundamental a la información y aquella que, por mandato constitucional, no puede ser revelada, porque de hacerlo se transgredirían los derechos a la intimidad y al habeas data.**

**En la sentencia T-161 de 2011, la Corte estableció que respecto de documentos públicos que contengan información personal privada y semiprivada, el derecho al acceso a documentos se ejerce de manera indirecta, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales y dentro de los procedimientos respectivos, y sólo los documentos públicos que contengan**

*información personal pública pueden ser objeto de libre acceso”<sup>1</sup> (negrillas fuera de texto).*

Conforme a la directriz jurisprudencial en cita, la información se encuentra clasificada en consideración al nivel de restricción que pese sobre la misma de lo cual dependerá su acceso a los peticionarios, teniendo en cuenta la afectación de los derechos fundamentales del titular a la dignidad, la libertad y la intimidad.

Por su parte, de un análisis detallado del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se desprende que las limitaciones al derecho a la información deben ser excepcionales en una sociedad democrática donde se haga efectivo el interés público, por lo que deben ser (i) adecuadas para su objetivo, (ii) proporcionales y (iii) su interferencia en el goce del derecho debe ser mínima, de ahí que si se pretende acceder ella debe realizarse un test en el que se ponderen dichos criterios.

#### **4. Problema jurídico**

Con base en la situación fáctica, los argumentos planteados en el escrito del recurso y en la decisión adoptada por la POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA, le corresponde a la Sala determinar si los documentos solicitados gozan de reserva legal y, en consecuencia, es viable acceder a la solicitud elevada por el recurrente.

#### **5. Resolución del problema jurídico y el caso concreto.**

Conforme al material probatorio obrante en el expediente, el señor CARLOS JAVIER SOLER PARRA, actuando en nombre propio, formuló petición<sup>2</sup> ante la POLICÍA NACIONAL - DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA el día 21 de julio de 2020, requiriendo la siguiente información:

*“(…) si en cumplimiento de sus actividades funcionales, aplicación de la ley de inteligencia y contrainteligencia, se han desplegado o adelantado algún tipo de actividad misional en cumplimiento de tareas propias de la especialidad y si es así, se me informe los presuntos hechos por los cuales fui o estoy siendo investigado de manera formal o de manera previa y si en marco de estas actividades se cuenta con autorización de autoridad legal competente, si ha sido sometido a control del Juez de Control de Garantías o si se desarrolla en marco de alguna misión de trabajo desplegada por agentes de inteligencia desde una indagación previa.”*

---

<sup>1</sup> H. Corte Constitucional. Sentencia T-828 del cinco (5) de noviembre de dos mil catorce (2014).

<sup>2</sup> Con radicado de ingreso a la Institución número E-2020-001685-DIPOL.

Esta solicitud fue promovida indicando que las pretensiones del solicitante son (i) emprender las acciones legales de tipo penal, disciplinario o administrativo con el fin de garantizar sus derechos Constitucionales Fundamentales y Humanos, como el derecho al debido proceso, a la contradicción, la presunción de inocencia, la defensa técnica y material, preservando su buen nombre y (ii) hacer uso de las garantías procesales contempladas en la Constitución Política, en el Código de Procedimiento Penal y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su línea jurisprudencial, así como la línea trazada por la Corte Constitucional frente a actividades de Inteligencia y Contrainteligencia cuando se enfrenta a Derechos Fundamentales y Humanos.

Dicha petición, fue resuelta por el señor Brigadier General, Jesús Alejandro Barrera Peña, DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA de la POLICÍA NACIONAL, mediante Oficio No. S-2020- 024102-DIPOL-SUBIN-AOPEI-1.10 de fecha 24 de agosto de 2020, oportunidad en la que informó al peticionario que no era posible hacer entrega de la información requerida en la medida en que, “(...) *la Dirección de Inteligencia Policial tiene la competencia legal para adelantar actividades de Inteligencia y Contrainteligencia las cuales, (...) son reservadas y no se encuentran a disposición del público o de quién pretenda conocer su contexto, alcance y/o finalidad*”, sustentando su negativa en lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1621 de 2013.

Ante tal decisión, el recurrente insistió en su solicitud, mediante escrito de fecha 25 de agosto de 2020, indicando que (i) “(...) *las peticiones realizadas a nombre propio y en el mismo beneficio están orientadas a las garantías del debido proceso, el buen nombre, la intimidad y el habeas data (...)*”; también señaló que (ii) la entidad no puede argumentar la reserva legal, cuando se está ante una posible vulneración de un derecho Fundamental Constitucional y Humano -invocando el derecho al debido proceso, intimidad y habeas data-, toda vez que eso sería poner sobre la Constitución Política, en jerarquía normativa, la Ley Estatutaria 1261 de 2013 por la que se regula la función de Inteligencia y Contrainteligencia.

En relación, la DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA POLICIAL respondió mediante Oficio No. S-2020- 026210/ DIPOL-ASJUD- 1.10 de fecha 11 de septiembre de 2020, por medio del cual reiteró su postura frente a la reserva legal que cobija la información solicitada por el peticionario y la falta de calidad de receptor autorizado (funcionario judicial y/o receptor taxativamente señalado por la norma) del peticionario.

Así las cosas, las normas en que tiene sustento tal decisión, señalan a su tenor lo siguiente:

*“Ley 1621 de 2013 (17 de abril de 2013)*

*Por medio del 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 4. Límites y Fines de la Función de Inteligencia y Contrainteligencia.** *La función de inteligencia y contrainteligencia estará limitada en su ejercicio al respeto de los derechos humanos y al cumplimiento estricto de la Constitución, la Ley y el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En especial, la función de inteligencia estará limitada por el principio de reserva legal que garantiza la protección de los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad personal y familiar, y al debido proceso.*

*Ninguna información de inteligencia y contrainteligencia podrá ser obtenida con fines diferentes de:*

- a. Asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático, la integridad territorial, la soberanía, la seguridad y la defensa de la Nación;*
- b. Proteger las instituciones democráticas de la República, así como los derechos de las personas residentes en Colombia y de los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar -en particular los derechos a la vida y la integridad personal- frente a amenazas tales como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el lavado de activos, y otras amenazas similares; y*
- c. Proteger los recursos naturales y los intereses económicos de la Nación.*

*En ningún caso la información de inteligencia y contrainteligencia será recolectada, procesada o diseminada por razones de género, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, pertenencia a una organización sindical, social o de derechos humanos, o para promover los intereses de cualquier partido o movimiento político o afectar los derechos y garantías de los partidos políticos de oposición.*

*(...)*

**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.*

*(...)*

**Artículo 36. Receptores de productos de Inteligencia y Contrainteligencia.** *Podrán recibir productos de inteligencia y contrainteligencia, de conformidad con las reglas de reserva establecidas en los artículos 33 y 38 de la presente Ley:*

- a. El Presidente de la República;*
- b. Los miembros del Consejo de Seguridad Nacional y, en lo relacionado con las sesiones a las que asistan, los invitados al Consejo de Seguridad Nacional;*
- c. El Secretario General de la Presidencia de la República, los Ministros y Viceministros, y el Secretario Privado del Presidente de la República en lo relacionado con el cumplimiento de sus funciones;*
- d. Los miembros de la Comisión Legal de Inteligencia y Contrainteligencia;*
- e. Los miembros de la Fuerza Pública de acuerdo con sus funciones y niveles de acceso a la información;*
- f. Los demás servidores públicos de acuerdo con sus funciones y niveles de acceso a la información de conformidad con el artículo 37 de la presente Ley, y siempre que aprueben los exámenes de credibilidad y confiabilidad establecidos para ello; y*
- g. Los organismos de inteligencia de otros países con los que existan programas de cooperación. (...)"*

En esa medida, resulta pertinente precisar que las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, han sido analizadas por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“De los anteriores conceptos pueden destacarse, entre otros, los siguientes elementos comunes acerca de las labores de inteligencia y contrainteligencia: i) se trata de actividades de acopio, recopilación, clasificación y circulación de información relevante para el logro de objetivos relacionados con la seguridad del Estado y de sus ciudadanos; ii) el propósito de esas actividades y el de la información a que se ha hecho referencia es prevenir, controlar y neutralizar situaciones que pongan en peligro tales intereses legítimos, así como hacer posible la toma de decisiones estratégicas que permitan la defensa y/o avance de los mismos; iii) es inherente a estas actividades el elemento de la reserva o secreto de la información recaudada y de las decisiones que en ella se sustentan, dado que la libre circulación y el público conocimiento de las mismas podría ocasionar el fracaso de esas operaciones y de los objetivos perseguidos; iv) dado que se trata de detectar y prevenir posibles hechos ilícitos y/o actuaciones criminales, la información de inteligencia y*

*contrainteligencia es normalmente recaudada y circulada sin el conocimiento, ni menos aún el consentimiento de las personas concernidas.”<sup>3</sup>*

Como puede verse el concepto de “labores de inteligencia” cobija actividades de obtención, análisis, guarda y utilización confidencial de información relacionada con la seguridad y defensa del Estado, actuaciones de prevención, control y neutralización de circunstancias que atenten en contra de sus intereses legítimos que deben ser reservadas en la medida en que su publicidad puede ocasionar el fracaso de los objetivos en comento, toda vez que están orientadas a prevenir la comisión de hechos ilícitos en un escenario específico de la afectación de intereses jurídicos relacionados con la seguridad del Estado y de sus ciudadanos.

Bajo esta perspectiva, se destaca que en el *sub lite* el señor CARLOS JAVIER SOLER PARRA en su petición, solicita se le ponga de presente si se han adelantado indagaciones o investigaciones en donde se vea inmiscuido su nombre o atributos de su personalidad, trámite que llegado el caso, sería adelantado por parte de la DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA POLICIAL; Así mismo, solicitó información acerca de labores que podrían haberse desplegado por agentes de Inteligencia, en cumplimiento de sus actividades funcionales, aplicación de la ley de inteligencia y contrainteligencia, información que en efecto se encuentra cobijada por reserva legal.

Lo anterior, como quiera que proporcionar los datos requeridos por el señor SOLER PARRA implícitamente se estaría dando a conocer los métodos, fuentes y agentes empleados para la recolección de información de inteligencia y contrainteligencia, lo cual desnaturalizaría el ámbito de protección que el legislador le imprimió a esa función y harían nugatoria todas las actividades de esa naturaleza, por cuanto no podría prevenirse ni neutralizarse actividades que pongan en grave riesgo tanto los derechos del Estado visto en su conjunto como organización, como los derechos de las personas y sus bienes, si la entidad y sus agentes tuviesen que exponer a cada persona, si es objeto de tareas de inteligencia o contrainteligencia, por cuanto tal actividad persigue un fin legítimo, se encuentra limitada, es controlada o controlable y sus resultados dados a conocer a las autoridades que poseen la competencia para adelantar con base en esa información, la actividades legítimas en cumplimiento de la Constitución y la ley.

Situación distinta que se adelanten investigaciones penales, disciplinarias, administrativas o fiscales en su contra por las autoridades competentes, en tanto en tales investigaciones, que llevan o podría concluir en una sanción, es menester proteger en máximo grado el debido proceso y el derecho de

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-913 de 2010.

defensa, de manera que en tales actuaciones si es necesario que se le informe y se le permita conocer la causa y el expediente que contiene tal indagación o investigación a efectos de que desde el comienzo, pueda ejercer plenamente sus derechos.

En consecuencia, se declarará bien denegado el acceso a la información solicitada a LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA de la POLICÍA NACIONAL, por cuanto pretender el conocimiento de labores que podrían haberse desplegado por agentes de Inteligencia o contrainteligencia, en cumplimiento de sus actividades funcionales y en su contra se encuentra restringido por la reserva de las mismas previstas en la ley.

#### IV. DECISIÓN

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,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECLARAR BIEN DENEGADA** la solicitud de información promovida por el señor CARLOS JAVIER SOLER PARRA en lo que se refiere a actividades y labores de inteligencia y contrainteligencia que se hayan realizado en su contra o esté involucrado su nombre por parte de la DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA POLICIAL de la POLICÍA NACIONAL, toda vez que tales actividades y los datos que las mismas produzcan, procesen o almacenen se encuentran cobijadas por reserva legal.

**SEGUNDO:** Por secretaría comuníquese esta decisión a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO:** En firme esta providencia y cumplido lo anterior, archívese el expediente

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**MOISÉS RODRÍGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

  
**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado