

MEMORANDO 1100 /

Bogotá, D.C.,

PARA: Pamela del Pilar Mayorga Ramos – Subdirectora de Geografía y Cartografía

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre reserva cartográfica. Memorando IE1785

Cordial Saludo,

Hemos recibido el memorando del asunto en el que solicita concepto jurídico relacionado con *“el alcance de la aplicación de la reserva legal emitida por el Comando General de las Fuerzas Militares, en el entendido de precisar y delimitar si esta reserva de ley aplica a qué tipo de información a nivel institucional y a qué nivel de detalle”*.

Sobre el particular, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

I. Las actividades de inteligencia y contrainteligencia

De conformidad con el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 la función de inteligencia y contrainteligencia es aquella que desarrollan las dependencias de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el fin de prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y/o la defensa nacional.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional¹ ha identificado como elementos comunes de la inteligencia y contrainteligencia, los siguientes:

1. 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;
2. El propósito de esas actividades y el de la información 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 estos; y
3. La libre circulación y el público conocimiento de las mismas podría ocasionar el fracaso de los objetivos perseguidos.

A su vez, ha manifestado que esta restricción supone el cumplimiento de dos principios fundamentales: necesidad y proporcionalidad. De acuerdo con el primero, la actividad de inteligencia y contrainteligencia **debe ser necesaria** para alcanzar los fines constitucionales deseados, es decir, que podrá recurrirse a esta siempre que no existan otras actividades menos lesivas que permitan alcanzar tales fines, y el segundo, que dicha actividad **deberá ser**

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012

proporcional a los fines buscados, es decir, que sus beneficios deben exceder las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

En ese sentido, toda medida de inteligencia y contrainteligencia debe:

1. Ser definida con claridad por quién la autoriza u ordena, señalando cuáles son las razones o motivos legales para llevarla a cabo y cuáles son los métodos permitidos para su ejecución;
2. Corresponder a las estrictamente indispensables para el cometido de la función;
3. Guardar simetría con los fines constitucionales empleando los medios menos invasivos;
4. No desconocer el contenido esencial de los derechos fundamentales;
5. Dejar un registro de las actuaciones cumplidas o desarrolladas;
6. Observar un procedimiento legalmente prescrito;
7. Sujetarse a controles y supervisiones²;

Ahora bien, el artículo 2.2.3.4.1. del Decreto 1070 de 2015 señala que son documentos de inteligencia y contrainteligencia todos aquellos originados, procesados y/o producidos en los organismos de inteligencia y contrainteligencia. Dichos documentos pueden estar contenidos en medios físicos, digitales o similares y deben encontrarse bajo la administración, protección, custodia y seguridad de los organismos de inteligencia y contrainteligencia, los receptores autorizados o las entidades del Estado que de acuerdo con la ley deban conocerlos.

Así, el artículo 2.2.3.4.2. señala a continuación que dichos documentos están **“amparados, en todo momento, por la reserva legal en cualquiera de los niveles de clasificación que se les asigne [en los términos del artículo 2.2.3.6.2.]”**. En tal sentido, las restricciones deberán quedar establecidas en actos administrativos, manuales, protocolos, tarjetas de autorización para manejo y acceso a la información y contratos respectivos en cada uno de los organismos de inteligencia y contrainteligencia.

Vale resaltar que este deber de reserva aplica tanto a la autoridad competente, al receptor legal y al servidor público que reciba o tenga conocimiento de ella, y su revelación no autorizada será causal de mala conducta, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

II. La reserva legal y el acceso a la información pública

El artículo 74 de la Constitución señala que *“Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”*. Este derecho fundamental debe ser interpretado a la luz del principio de máxima divulgación según el cual, la transparencia y el derecho de acceso a la información deben ser la regla general y solo podrá estar limitado de forma excepcional en los casos previstos en la ley.

Así, la Corte Constitucional, ha señalado que de este principio se derivan las siguientes consecuencias: *“(1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no*

² Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012

*puede ser revelada; y (3) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información*³.

Ahora, si bien el derecho a la información busca garantizar la transparencia y la publicidad de la gestión pública, lo cierto es que dentro de las excepciones al acceso a la información pública se encuentra la información reservada cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado, entre otros, por motivos de defensa y seguridad nacional (art. 19 Ley 1712 de 2014). A este respecto, la Corte Constitucional ha precisado que *“desde la perspectiva constitucional, los límites al acceso a la información bajo control del Estado sólo son válidos si persiguen la protección de derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos, tales como **la seguridad y defensa nacionales**, [pues] persigue objetivos legítimos, por cuanto propende por la realización de fines constitucionales como la seguridad y la defensa nacional, la integridad territorial, la soberanía nacional y el régimen democrático, frente a comportamiento punibles de gran calado social como son las amenazas producto del terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el lavado de activos, entre otras*⁴.

Por lo tanto, la información con reserva legal por motivos de defensa y seguridad nacional es una excepción a la información pública prevista en la Ley de Transparencia y su acceso puede ser rechazado o denegado de manera motivada. Basta recordar, por ejemplo, que la Resolución 161 de 2020 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, señaló en el parágrafo del artículo 2 que *“se exceptúan de [la categoría de datos abiertos] las zonas del territorio nacional restringidas por reserva legal”*.

III. Las reuniones adelantadas entre las Fuerzas Militares y el IGAC

Dicho esto, de los documentos aportados por la Subdirección de Cartografía se observa que mediante el memorando No. 8002016ER17056 del 10 de octubre de 2016 la Fuerza Aérea Colombiana remitió al IGAC el listado de las escalas detalladas de las Unidades Militares Aéreas con el fin de restringir su acceso.

A su vez, mediante memorando No. 8002016ER112475 del 4 de agosto de 2016 la Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta del Comando General de las Fuerzas Militares con apoyo de las Fuerzas Armadas y de Policía (Ejército – Armada – Fuerza Aérea – Policía Nacional) determinó las planchas cartográficas en escala 1.10.000 para restricción por reserva legal.

En particular, señaló que en materia de cartografía *“se podrá suministrar aquella información que no tenga restricción por reserva legal. Las imágenes emanadas por cualquier censor remoto tales como satélites, radas, aerografía o similares; obtenidas por medio de satélite, drones y aviones tripulado o no tripulado, cuya información coincida con las áreas de restricción por reserva legal relacionadas en dicho memorando, mantendrán la restricción por reserva legal”*. De lo anterior, se desprende que dichas comunicaciones oficiales determinan la información que debe ser restringida por el IGAC por motivos de reserva legal.

Sin perjuicio de lo anterior, se encontró un acta de reunión con fecha 21 de febrero de 2019 cuyo objetivo fue *“identificar a mayor detalle en la cartografía básica y prediada oficial del país las áreas de restricción militar, con el fin de no afectar el servicio que se presta a los usuarios de*

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

venta de productos”. En dicho documento, el Coronel Ariel Ortiz, en representación de las fuerzas militares, hizo entrega de un CD con 150 polígonos aproximadamente en formato gdb. de los predios clasificados con restricción militar, **cuyo contenido no puede estar disponible para la venta al público**. Sin embargo, en la misma reunión se determinó que **esta restricción no sería aplicable a las entidades de orden Nacional, Departamental y Municipal**.

Así mismo, el citado Coronel impartió las **instrucciones para el manejo de la información entregada**⁵ y señaló que en la medida en que se determinen nuevas áreas, se darán a conocer al IGAC.

Finalmente, se observa que en dicha acta se fijaron los siguientes compromisos:

COMPROMISOS:

Compromiso	Responsable
Generar un buffer de 1 Km a los polígonos entregados por las fuerzas militares	Subdirección de Geografía y Cartografía y la Subdirección de Catastro
Elaborar el Procedimiento para la entrega y permiso de suministro la cartografía e información predial	Área de atención al ciudadano - Doctora Elizabeth García
Realizar oficio para invitar a la cancillería de la Republica para el límite fronterizo, Doctor Ricardo Montenegro.	Área de atención al ciudadano - Doctora Elizabeth García y Orlando Bustamante
Realizar oficio a la Aeronáutica Civil para la restricción de los aeropuertos	Área de atención al ciudadano - Doctora Elizabeth García - Orlando Bustamante

Acta del 21 de febrero de 2019

Teniendo en cuenta que el CD entregado al IGAC constituye el último documento oficial con las zonas reservadas, es importante que, desde cada Subdirección, se haga seguimiento a dichos compromisos, especialmente el relacionado con la generación del buffer a los polígonos entregados y el cumplimiento de las instrucciones impartidas para el manejo de esta información.

Se advierte finalmente que mediante oficio 8002020ER9214-01 del 16 de julio el Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional, solicitó “*dar continuidad a los acuerdos realizados entre el Comando General de las Fuerzas Militares y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante oficio No 2116 de octubre de 2016 y acta de compromiso de febrero de 2019, relacionados con los protocolos de seguridad y los niveles de clasificación de la información geoespacial que tiene restricción cartográfica y que es solicitada por personas naturales y jurídicas*”. Situación que, a criterio de esta Oficina, debe ser resuelta una vez las áreas encargadas de los compromisos verifiquen su estado, con el fin de tener claridad institucional sobre las áreas con reserva legal entregadas por parte del Ejército y en general por las FFMM.

IV. Conclusión

- ⁵“Las zonas señaladas se restringen para las ortofotos, cartografía básica, imágenes satelitales, DTM y la información catastral predial.
- Se debe generar un buffer de 1 Km a partir del límite de predio, el cual definirá la zona de restricción”

De acuerdo con lo anterior, se advierte que el IGAC como sujeto obligado de la Ley de Transparencia debe dar prevalencia al principio de máxima divulgación y solo podrá restringir la información en los casos previstos en la ley, entre ellos, la información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado por motivos de defensa y seguridad nacional. En esta última categoría se encuentra la información sobre las áreas y escalas remitida por la Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta del Comando General de las Fuerzas Militares.

Dicha información goza de reserva legal comoquiera que se trata de información originada, procesada y producida por organismos de inteligencia del Estado. En ese sentido, e independientemente del nivel de clasificación otorgado, solo podrá ser conocida por los receptores autorizados por el artículo 36 de la Ley 1621 de 2013, entre ellos, *“Los servidores públicos de acuerdo con sus funciones y niveles de acceso a la información [...]”*. Vale señalar que es obligación de los organismos de inteligencia y contrainteligencia determinar la forma de acceso, con protocolos precisos que garanticen su reserva legal.

Ahora, de conformidad con los artículos 2.2.3.7.1 y 2.2.3.7.2. del Decreto 1070 de 2015 los organismos de inteligencia y contrainteligencia podrán entregar esta información bajo dos modalidades: "de solo conocimiento" o "de uso exclusivo". En el primer caso, el IGAC no podrá difundir la información contenida en los productos y en el segundo podrá, por el contrario, difundir esta información bajo su responsabilidad, *“únicamente, para establecer cursos de acción que permitan la toma de decisiones para el cumplimiento de los fines establecidos en la Constitución y la ley”*. Debe entenderse al interior de la Entidad para toma de decisiones y no para terceros.

Ahora bien, teniendo en cuenta que esta Oficina cuenta únicamente con el “acta de fecha 21 de febrero de 2019” pero no hizo parte de dichas reuniones, se sugiere que las personas encargadas, a saber, las funcionarias María Cristina Giraldo de la Subdirección de Catastro y Vianey Alexandra Muñoz de Cartografía, informen sobre el CD con los polígonos clasificados como de restricción militar y el estado de los compromisos allí adquiridos, con el fin de consolidar esta información. Por lo pronto, el IGAC deberá dar estricto cumplimiento a la reserva legal de los polígonos entregados en el CD, en las condiciones señaladas en el acta.

En todo caso, se sugiere designar nuevamente a los funcionarios de cada área para adelantar las mesas de trabajo necesarias con el Comando General de las Fuerzas Militares y determinar formalmente el alcance de la reserva, buscando, por supuesto, el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad de los documentos de inteligencia y contrainteligencia, así como la mínima limitación al derecho de acceso a la información pública.

En los anteriores términos espero haber dado respuesta a su solicitud en los términos del artículo 28 del CPACA.



Patricia del Rosario Lozano Triviño