

**DERECHO DE PETICIÓN E INFORMACIÓN RESERVADA MEDIO
AMBIENTAL EN COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO, SENTENCIA DEL
CONSEJO DE ESTADO - 2018**

AURA MILENA HERNÁNDEZ BOLÍVAR

CRISTIAN CAMILO REYES BUITRAGO

Trabajo presentado como requisito para optar al título de:

Especialistas en Derecho Administrativo

Directora

PhD. LUCIA TELLEZ PÉREZ

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TUNJA, BOYACÁ

2023

SUMARIO

I. Introducción. II. Características del derecho de petición-solicitud de información pública con carácter de reserva en Colombia, entre 2007 y 2020. III. Componentes de la reserva legal de información sobre el derecho colectivo a un ambiente sano en Colombia. Estudio de caso. IV. Conclusiones. V. Referencias Bibliográficas.

RESUMEN

En la presente investigación se profundiza sobre el derecho de petición y su aplicación concreta a la hora de solicitar información con carácter de reserva en temas medio ambientales. La metodología de investigación fue cualitativa – descriptiva, y la técnica de recolección de información fue a partir de una revisión documental, estos elementos permitieron concluir en un primer lugar que el carácter de reserva de los documentos públicos tiene diferentes excepciones y requisitos que se han abordado por vía legal, constitucional y jurisprudencial.

En ese orden de ideas, el documento fue desarrollado en dos capítulos donde se enmarca los objetivos tanto general como específicos. En el primero se identifican las características del derecho de petición de solicitud de información pública con carácter de reserva en Colombia, entre 2007 y 2020, y en el segundo se determinan los componentes de la reserva legal de información que versa sobre el derecho colectivo a un ambiente sano en Colombia, a partir de un estudio de caso.

PALABRAS CLAVES

Reserva de información, derecho de petición, derecho colectivo.

ABSTRACT

In the present research, the right of petition and its concrete application when requesting information as a reserve on environmental issues are explored. The research methodology was qualitative-descriptive, and the information-gathering technique was based on a documentary review, these elements allow us to conclude in the first place that the character of reservation of public documents has different exceptions and requirements that have been addressed by legal, constitutional, and jurisprudential means.

In that order of ideas, the document was developed in two chapters where both general and specific objectives are framed. The first identifies the characteristics of the right to request public information as a reservation in Colombia, between 2007 and 2020, and the second determines the components of the legal reservation of information that deals with the collective right to a healthy environment in Colombia, based on a case study.

KEYWORDS

Confidentiality of information, right of petition, collective right.

I. INTRODUCCIÓN

En Colombia tal como lo establece la Corte Constitucional (2007), por regla general, toda persona tiene acceso a la información pública, sin embargo, la Ley 1712 (2014) señala que será reservada cuando “el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información” (art. 21), lo anterior tiene su fundamento en el hecho de que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley” (C.P., 1991, art. 74), aunado a lo señalado en la Ley 1755 (2015, art. 24) donde establece que son específicamente los casos constitucional y legalmente tipificados, sobre los que se aplica la reserva legal.

Respecto de la información ambiental, según el Ministerio de Ambiente (2016) “por regla general los expedientes que reposan en los archivos de las autoridades ambientales son públicos”, por lo anterior, cuando una autoridad ambiental indique que determinada información está sujeta a reserva, debe fundamentar constitucional y legalmente su respuesta, además de tener en cuenta la aplicación restrictiva de la norma que la tipifica. Por su parte, el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano C.P. (1991, art. 79), consagrado como uno de los Derechos Colectivos y del Ambiente, es protegido como un bien jurídico fundamental esencial para el ser humano y su supervivencia, con estrecha relación a una vida digna, generado por la interdependencia entre el hombre con su entorno y el medio ambiente.

Con el propósito de acceder a la misma, el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 C.P. (1991, art. 23) y ley Estatutaria 1755 (2015), se convierte en el medio con el cual el ciudadano solicita información pública, como un medio de control para la

protección de este, y así conocer los perjuicios o la afectación que se pueda generar con la puesta en marcha de proyectos u obras sobre el medio ambiente, y de esta manera prevenirlos.

Respecto a la delimitación temporal de la investigación (2007-2020), la misma obedece principalmente a que en esta fecha (2007), se emite la sentencia hito analizada en el presente trabajo respecto al tema, esta es la sentencia C-491 (2007) la cual da inicio a la investigación, dotada de vital importancia, toda vez que en este pronunciamiento la Corte Constitucional Colombiana agrupa las reglas para restringir el derecho al acceso a la información y documentos públicos, así como la competencia para señalar los documentos reservados; y culmina con el análisis del último concepto datado y emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (2020) respecto al tema de reserva legal y sus características, en el cual esencialmente se hace referencia a la sentencia antes mencionada. Entre estos dos límites temporales investigativos, se encuentra también la Sentencia del Consejo de Estado (2018), pronunciamiento de una de las altas cortes respecto a la reserva legal aplicada a documentos que versen sobre derechos medioambientales, esta sentencia es indispensable para el desarrollo del análisis de caso, toda vez que en esta, el Consejo de Estado evalúa el derecho de petición, específicamente el de solicitud de información en temas medioambientales y su controversia con la reserva legal administrativa, la cual en su parte considerativa principalmente hace referencia a la sentencia C-491 (2007) como fundamento jurisprudencial.

Es por ello, que el objetivo del presente trabajo es diagnosticar la aplicación del derecho de petición en la solicitud de información pública con carácter de reserva en

asuntos que versan sobre el derecho colectivo a un ambiente sano en Colombia, entre 2007 y 2020, con el fin de brindar un panorama general de cómo opera el derecho de petición en las solicitudes de información con reserva legal en asuntos medioambientales, a partir de un estudio de caso jurisprudencial del Consejo de Estado de Colombia, lo cual brinda una perspectiva novedosa en lo que concierne a este asunto pues compromete un derecho colectivo, y como su limitación resulta en una violación del derecho fundamental al acceso de la información pública, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, para el caso en estudio se aborda como pregunta problema: ¿Cuál es la aplicación que tiene el derecho de petición con relación a la solicitud de información pública con carácter de reserva que verse principalmente sobre el derecho colectivo a un ambiente sano en Colombia, entre 2007 y 2020? A la cual se buscará darle respuesta de manera clara y motivada, identificando las características del derecho de petición de solicitud de información pública con carácter de reserva en Colombia, y determinando los componentes de la reserva legal de información sobre el derecho colectivo a un ambiente sano en Colombia, a partir de un estudio de caso, sentencia del Consejo de Estado del año 2018.

Esta investigación la desarrollamos con un enfoque cualitativo, desde un nivel descriptivo-interpretativo a partir una revisión documental, entendiendo que desde este alcance se especifican las propiedades, características y factores que configuran el objeto de estudio.

II. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO DE PETICIÓN - SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA CON CARÁCTER DE RESERVA EN COLOMBIA, ENTRE 2007 Y 2020

La Constitución Política tipifica el Derecho de Petición en su artículo 23 C.P. (1991, art. 23); en relación con la Ley Estatutaria 1755 (2015) “por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”; mediante el cual podemos solicitar el acceso a la información pública como derecho fundamental, y como herramienta defensora de los demás derechos fundamentales, a su vez, la Corte Constitucional en la Sentencia T-206 (2018) establece que el Derecho de Petición cuenta con doble finalidad, la primera que le permite a los particulares elevar peticiones respetuosas ante las autoridades ya sea de interés general o particular, como consecuencia de esto, la segunda consiste en que las entidades garantes del acceso a la información deben brindar respuestas oportunas, eficaces, de fondo y congruentes a lo solicitado; por lo tanto, tratándose de información o documentos públicos, el servidor público que manifieste su carácter de reservados para negar su acceso, debe motivar su respuesta bajo la norma legal o constitucional para fundamentar el rechazo, y más teniendo en cuenta que su aplicación es restrictiva específicamente a los casos tipificados en la Ley 1755 (2015, art. 24) y Ley 1712 (2014. art. 18, 19).

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (2020) se define como reserva legal al contenido de un documento, en ese sentido, la existencia del documento es pública, el cual por mandato legal dispone una restricción para limitar el

acceso a esta, ya sean documentos que pertenezcan a la esfera de lo público o privado. En este sentido, el legislador limita el derecho fundamental de disponer de esta información, debido a la sensibilidad o confidencialidad de esta. Su fundamento se encuentra en la Constitución Nacional la cual indica que “todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley” (C.P., 1991, art. 74)

Por otra parte, Fuentes (2017) considera también que “la existencia de una reserva legal se da porque el texto constitucional establece formas y procedimientos distintos respecto a cómo producir lo genéricamente denominado como ley” (p. 172), esto guarda concordancia con lo dicho anteriormente en el sentido de que el fundamento de la reserva legal reposa en la Constitución Política de Colombia, es esta norma de máxima jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, la que habilita según Fuentes (2017) a desarrollar procedimientos que difieren a un trámite o procedimiento ordinario que no aplican solamente para la elaboración de las leyes sino también para los documentos públicos que estén en poder de la administración.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-491 (2007), como criterio vinculante, establece las reglas y/o condiciones para interponer restricciones al acceso de información pública las cuales son acatadas por la leyes que las tipifican, indicando además que en virtud de lo dispuesto en la C.P. (1991, art. 74), la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (1978, art. 13) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976, art. 19), toda persona, por regla general, tiene derecho fundamental de acceso a la información del Estado. Sin embargo, existen límites al acceso de este tipo de información pública por reserva de Ley. Es decir, existen diferentes disposiciones legales

que de forma “clara y precisa se defina que tipo de información puede ser objeto de reserva, así como las autoridades que las pueden establecer.” (Ley 1712, 2014).

Esto en razón, a que la reserva opera respecto de derechos fundamentales o bienes constitucionales que contenga el documento, los cuales pueden ser según el Ministerio de Relaciones Exteriores (2012) “la seguridad nacional, el orden público o la salud pública”. En otras palabras, se entiende que no incurre sobre el proceso público del documento que contiene dichos postulados. De ahí que la reserva de dichos derechos fundamentales deba ser motivada por el legislador, en la medida en que es necesario que la comunidad tenga conocimiento de los motivos de la confidencialidad. Por lo tanto, si un ciudadano interpone un derecho de petición, el cual está consagrado en la C.P. (1991, art. 23), solicitando información con carácter de reserva legal, el servidor público que se ampare sobre la restricción para negar el acceso a la información debe motivar bajo la norma legal o constitucional para fundamentar el rechazo de esta.

De igual forma, la Corte Constitucional (2007) establece que la normativa legal debe definir un límite proporcional de temporalidad de la reserva. Lo que se traduce en que el plazo de esta debe ser razonable al bien jurídico que se pretende proteger. De tal forma que, debe fijarse un término en el carácter de reserva del contenido del documento público, esto con el fin de que posteriormente al vencimiento de dicho termino, se levante para que los ciudadanos puedan acceder al contenido de este. Además, para garantizar la posterior publicidad de la información debe existir una adecuada custodia sobre la misma. Al respecto, sobre los medios de comunicación cabe precisar que no existe una seguridad jurídica propia sobre el acceso de la información. Toda vez que, en la providencia la Corte

Constitucional (2007) advierte que cuando la información se logra obtener por parte de la prensa el Estado no está habilitado para censurarlo, por lo que los periodistas podrían llegar a difundir y publicar la información.

“La reserva puede ser oponible a los ciudadanos, pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control orgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada” (Sentencia C-274, 2013). Al respecto, la Corte en la Sentencia C-491 (2007) indica que es el Juez el “que ejerce el control sobre la decisión de no entregar determinada información.” (Ley 1712, 2014) De modo que, en este recae la responsabilidad de definir si dicha decisión esta soportada de forma clara y precisa, mediante una normativa legal vigente y si esta es razonable y proporcional a lo que se persigue, siempre de cara a privilegiar el acceso a la misma.

Por lo anterior, se entiende como confidencial aquella información incluida en los documentos de carácter público y que se encuentren expresamente mencionada en la normativa legal como en la Ley 1755 (2015, art. 24), donde se tipifican 8 casos, en el cual se indica que: especialmente se encuentran con carácter de reserva, por ejemplo, los relacionados con la defensa o seguridad nacional; los que tengan relación con la privacidad de las personas (art. 24), pero que este contenido en archivos de las instituciones públicas; así mismo, los que contengan “las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería de la nación y, estudios técnicos de valoración de activos también de la nación.” (Arcos y Robayo, 2016). Aunque en este último se establece un término de 6 meses a partir de dicha operación. Lo que deja ver qué tal y como se abordó anteriormente,

los documentos públicos deben establecer un límite proporcional para que posteriormente los ciudadanos puedan acceder.

Particularmente, la Ley 1712 (2014) denominada “Ley de transparencia y del Acceso a la Información Pública Nacional” trata sobre “la divulgación parcial y otras reglas de la información con carácter de reserva” expresando que:

Ninguna autoridad puede negarse a indicar si un documento obra o no en su poder o negar la divulgación de un documento, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información. (Ley 1712, 2014, art. 21).

En ese orden de ideas, se debe fundamentar por parte de la autoridad administrativa la prevalencia o importancia de la información que contiene, debido a que es tan delicada que al publicarse hay una afectación mayor al interés general, de no ser así es deber del servidor público hacer entrega de la información.

Por otra parte, la Ley 1712 (2014), también señala la información “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” (Ley 1712, 2014, art. 19) donde se tipifican 9 casos. En estos eventos, se tiene en cuenta que la temporalidad de la reserva de la información depende del tiempo que fije el legislador en la misma ley, la cual indica que “las informaciones amparadas por el artículo 19 tendrán reserva por un periodo no mayor a 15 años.” (Ley 1712, 2014, art. 22). Este límite se confirma mediante el Decreto 1081 (2015, art.

2.1.1.4.2.3) con la temporalidad de la reserva, indicando que la información de que trata el artículo anterior “debe divulgarse si desaparecen las condiciones que justificaban su reserva y que el término empieza a contar a partir de la fecha en que se genera la información.” (Decreto 1081, 2015, art. 2.1.1.4.2.3)

Se entiende entonces que por regla general según lo indica la Corte Constitucional en la Sentencia T-181 (2014) los documentos públicos deben ser publicados. Sin embargo, como ya se ha esbozado excepcionalmente “se limitará el acceso a la información pública reservada cuando estuviere expresamente prohibida por una norma de carácter legal o constitucional.” (Ley 1712, 2014). Para delimitar que tipo de información tiene carácter confidencial o no, ha sido la Corte Constitucional en Sentencia T-487 (2017) la encargada de delimitar aquellos criterios que se deben tener en cuenta para determinar la clasificación de estas.

Inicialmente se encuentra la información pública, como la que se encuentra en la Ley o Constitución y no tiene ningún tipo de reserva. Sin importar que tipo de información contenga, ya sea de carácter personal, general, privado, etc. por ejemplo, una providencia judicial.

En segundo lugar, se encuentra la información semiprivada, es decir, “aquella que versa sobre información personal o impersonal” (Sentencia T-487, 2017), ésta, por el contrario, ya tiene un grado de limitación, por lo que la misma solo se puede obtener por orden administrativa. El criterio anterior, hace referencia a aquellos casos relacionados con las entidades de la seguridad social o del comportamiento financiero de las personas, en

este sentido, los datos que se manejen dentro de estas entidades únicamente son entregados si se solicita por medio de petición y se da respuesta favorable por orden administrativa.

En tercer lugar, la sentencia señala la información privada, haciendo alusión a aquella sobre información personal o no. Por lo que para poder acceder a esta es necesaria una orden judicial y hace alusión por ejemplo a libro de comerciantes, historias clínicas, entre otros.

Por último, está la información reservada que, al estar estrechamente ligada con los derechos fundamentales del titular como la dignidad humana, libertad, intimidad, etc. no puede ser obtenida por autoridad judicial. En ese entendido, se evidencia que a pesar de que se presume que toda información pública tiene libre acceso para los ciudadanos, en la realidad no es tan así, dado que, cuando se comprometen derechos fundamentales o información también “sensible” como indican (Pierini et al., 2002), no sobre las personas, sino a “los requerimientos del propio Estado como persona colectiva, sujeto de derecho público y también internacional.” (p.19), esta información pasa a tener connotación de reservada.

Por lo anterior es preciso aducir que, cuando se solicita información que la Ley establezca con carácter de reserva, se debe tener en cuenta los criterios anteriormente esbozados. Agregando que la Ley 1755 de 2015 aduce que “Para efecto de la solicitud de información de carácter reservado, enunciada en los numerales 3, 5, 6 y 7 solo podrá ser solicitada por el titular de la información, por sus apoderados o por personas autorizadas con facultad expresa” (Ley 1755 de 2015, art. 24). Lo que supone que el legislador no establece en qué oportunidad o bajo qué criterios un ciudadano puede acceder a

información pública, pues como se ahondo a lo largo de este capítulo a nivel jurisprudencial solo se establecen las características y temporalidad de la reserva.

Por su parte, la Ley 1755 de 2015 en su artículo 26 únicamente aborda lo relacionado al recurso de insistencia en caso de reserva. Como la única posibilidad con que cuenta la persona interesada en obtener dicha información, el cual se radica por escrito y se sustenta al momento de notificarse o durante los 10 días siguientes, ante la autoridad que la invoca. En otras palabras, es la posibilidad de insistir por una respuesta favorable para que sea la autoridad judicial quien decida. En estos casos, la competencia para decir la solicitud de información depende del tipo de entidad que la tenga en su poder y del lugar donde se encuentren los documentos, es decir lo resuelve el Tribunal Administrativo

“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” (Ley 1755 de 2015, art. 26).

Además, la Ley estipula el término de 10 días para dar una respuesta luego de que el funcionario remita la documentación correspondiente, ya sea al juzgado o Tribunal para que este decida de fondo el caso.

Cabe tener en cuenta, que, tratándose en este caso de un derecho de petición de solicitud de documentos y de información reservada, el término para resolver es de 10 días siguientes a la recepción, para brindar una respuesta de fondo y motivada de acuerdo con la Ley 1755 (2015, art. 17).

Surge entonces la duda, sobre las peticiones de información pública con carácter de reserva que versan sobre un derecho colectivo específicamente a un ambiente sano, en la medida que al tratarse de un derecho de interés general se presupone que debe permitirse el acceso a la misma. En este sentido, en el siguiente acápite se realizará un estudio de caso.

III. COMPONENTES DE LA RESERVA LEGAL DE INFORMACIÓN SOBRE EL DERECHO COLECTIVO A UN AMBIENTE SANO EN COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO.

El derecho colectivo al medio ambiente sano es un bien jurídico esencial para la vida humana. El cual ha sido consagrado dentro de los derechos de tercera generación, por la preocupación a nivel global de la preservación del medio ambiente. Este bien jurídico en el Estado colombiano tiene su fundamento en la Constitución Nacional C.P. (1991), el cual expresa “el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano” (art.79). Además.

“Debido a que el interés de protección del medio ambiente se considera es de interés general, radicado en cabeza de todos los habitantes del territorio, en la medida en que las condiciones del medio ambiente perjudican o benefician a todos” (Giraldo, 2016).

Es decir, este derecho humano, necesario para el ejercicio de los demás derechos, que al ser vulnerado constituye una afectación colectiva, al ser de interés público, permite que la ciudadanía participe en la toma de decisiones que puedan afectar este derecho de

raigambre constitucional, la cual establece que “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo” (C.P., 1991, art.79).

Al respecto, las Corporaciones Autónomas Regionales son autoridades ambientales del Estado colombiano a nivel regional. Tienen por objeto “orientar y ejecutar ciertas políticas, planes y proyectos que se deriven en tema de recursos naturales renovables y de medio ambiente” (Lizcano y Moreno, 2017, p.14). Dentro de sus funciones se encuentra la de otorgar permisos ambientales, de conformidad con la Ley 99 (1993) para la “utilización, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para la ejecución de actividades que afecten o puedan generar un impacto negativo sobre el medio ambiente.” (art. 31). Es decir, que son otorgadas para la realización de una obra, proyecto o actividad que tenga un impacto en el ecosistema.

De modo que, de acuerdo con la Ley 99 (1993) el beneficiario de la licencia ambiental está supeditado al cumplimiento de los supuestos que se determinen en la licencia. Para la prevención, mitigación, entre otros, de los daños en el ambiente con dicha obra o actividad. De manera que, el interesado deberá presentar la solicitud de la licencia ambiental acompañada de un estudio de impacto ambiental. El cual es un documento técnico que se elabora para valorar los impactos ambientales bien sea de una actividad, proyecto u obra.

Como se explicó en el capítulo precedente, en términos generales la Constitución Política (1991) garantiza el derecho fundamental de acceso a la información del Estado. Por lo tanto, respecto a la documentación ambiental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016) “asegura que por regla general los expedientes que reposan en los

archivos de las autoridades ambientales son públicos”. Esto significa que, cuando una autoridad ambiental indique que determinada información está sujeta a reserva debe estar fundamentada en una norma legislativa. Y especialmente, en caso de que exista reserva sobre información en asuntos ambientales se debe realizar una lectura restrictiva de la norma.

El derecho de petición en estos casos resulta ser una herramienta muy importante con la que cuenta el ciudadano para solicitar el acceso a este tipo de información en asuntos ambientales como lo manifiesta Muñoz (2016), la legislación nacional afirmó que este instrumento constituye especial interés en los temas ambientales, pues toda persona jurídica o natural tiene el derecho directo en formularlo en aras de una petición de forma clara y concisa al respecto. Es decir, que las autoridades tienen el deber de responder de forma clara y motivada sobre el acceso o no a información que contenga los perjuicios o la afectación que se pueda generar con la puesta en marcha de proyectos u obras sobre el medio ambiente.

El estudio de caso se realizó sobre la Sentencia del Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo, 2018), la cual decide sobre

“la impugnación presentada por la demandante, a través de apoderado judicial, contra la sentencia dictada el 17 de agosto de 2017, por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, dentro de la acción de tutela de la referencia, en la que se negó el amparo de los derechos deprecados.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, P. 11001, 2018).

El 9 de noviembre del año 2015 la accionante solicitó a la Corporación Autónoma Regional De Las Cuencas De Los Ríos Negro Y Nare (CORNARE) la expedición de copia del expediente correspondiente al trámite de la licencia ambiental de una empresa privada Suministros de Colombia S.A.S. En respuesta a dicha solicitud CORNARE le manifestó que una parte de la documentación que contenía el expediente estaba clasificada como información pública, clasificada y reservada, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 6 y 7 del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, P. 11001, 2018).

Según el análisis realizado por la corporación, con la cual coincidimos, encontramos que en el artículo 24 de la mencionada norma, no se encuentra regulado de forma precisa los estudios de impacto ambiental como información con reserva legal. Por lo tanto, al no encontrarse expresamente en dicha normativa o en otra que así lo señale, tal como se aclaró en el capítulo que precede, la autoridad ambiental no podía negarse a expedir las respectivas copias del estudio de impacto ambiental solicitado por la accionante. Esto en concordancia con lo afirmando por Uprimny y Newman (2013), “la máxima divulgación es el principio y las excepciones o restricciones deben estar previamente fijadas por Ley” (p.21). Especialmente al referirse a lo dicho en la sentencia C 491 (2007), la cual señala que prima el derecho fundamental de acceso a la información, salvo los casos sometidos a “reserva legal definidos en la ley de manera clara y precisa”, y su aplicación excepcional.

Con base en lo anterior, la autoridad no podía de forma discrecional y caprichosa indicar que por el hecho de que algunos de los documentos solicitados contaban con reserva

de Ley, el estudio de impacto ambiental también. Por esto es necesario que los documentos públicos que tengan reserva cuenten con el marco normativo, en donde se especifique de forma clara la información de carácter confidencial. Ya que la falta de regulación de dichas reservas puede generar una incertidumbre jurídica respecto al ejercicio de este derecho, esto en consonancia con Uprimny y Newman (2013).

De la misma manera, es importante manifestar, que tanto la Corporación, como el Tribunal Administrativo de Antioquia, quien también conoció de este caso y negó la petición de insistencia de la accionante. No tuvieron en cuenta que, al ser el medio ambiente un derecho colectivo, en otras palabras, de interés general, el estudio de impacto ambiental es información de vital importancia, el cual contiene las afectaciones o posibles daños medio ambientales que se podían ocasionar al medio ambiente con la ejecución de la obra, la cual no es importante solamente para la accionante, también para la comunidad en general. Es por esta razón donde la interpretación de la norma debe obedecer a una ponderación entre los derechos que se pueden ver afectados, por ende, en este caso prima el interés general como una forma de prevenir incluso daños irremediables al ecosistema. Especialmente porque el contenido del documento no corresponde a la esfera propia de una persona natural o jurídica, como otro motivo para fundamentar su reserva.

En estos casos se debe garantizar que la ciudadanía acceda a la información, más aún cuando está en juego un derecho tan importante como el derecho fundamental a un ambiente sano. Por tanto, las decisiones que se tomen entorno a este derecho deben ser de conocimiento de toda la comunidad en general y es un derecho de la accionante el ejercer control social en la ejecución de proyectos u obras que pueden conllevar a ocasionar daños

irreparables al medio ambiente. Lo cual no sería posible prevenir bajo el fundamento de que es un documento con reserva. En este sentido, no se cumplirían los parámetros establecidos en la Ley 1712 (2014, art. 21), pues evidentemente es mayor el riesgo a nivel medio ambiental que la delicadez de la información que se negó a brindar la CORNARE.

Por otra parte, el Tribunal Administrativo de Antioquia (2017) erró en su decisión, al negar todas las pretensiones de tutela instaurada por la actora contra la decisión. Al concluir que

“los documentos referentes al estudio de impacto ambiental, los planos y diseños que reposan en el expediente son catalogados como reservados, aduciendo que los mismos encuentran su sustento normativo en los artículos 6, 18 literal c) y parágrafo de la Ley 1712 de 2014” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, P.11001, 2017).

Hay que especificar que, en este caso, el órgano de cierre citó otra normativa dentro de la cual tampoco se encuentra en la clasificación de dichos articulados los estudios de impacto ambiental. Que por su naturaleza se descarta alguna posibilidad de reserva sobre los mismos.

Vale la pena precisar, que el Tribunal Administrativo de Antioquia realizó un análisis muy abstracto concluyendo que todos los documentos solicitados por la accionante eran documentos con reserva de Ley. Puesto que, si bien los planos y diseños tenían reserva legal con lo cual concordó el Consejo de Estado (sección cuarta, P. 11001, 2017), dado que los mismos pertenecían a la actividad empresarial de la empresa Suministros de Colombia

S.A.S. y, por ende, al corresponder a la actividad propia de la empresa, estaban “protegidos por el secreto comercial o industrial” (Ley 1755 de 2015, art. 24), distinto a los estudios de impacto ambiental lo cuales no eran objeto de reserva legal como erradamente lo afirmó el alto Tribunal.

En este orden de ideas, se deja ver que los estudios de impacto ambiental, según lo expresa el Consejo de Estado (2017) no afecta en ningún momento el secreto industrial y con esto la libre competencia o la actividad económica. Esto en la medida que la información aborda únicamente “las características y entorno del proyecto, obra o actividad.” Es decir, pese a que no se afecta el secreto industrial, este tipo de información si compromete al interés general, lo que implica que los ciudadanos pueden acceder a la misma y ejercer un control social, y la limitación por parte de las entidades resulta en una violación del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Además, es importante precisar que la reserva del derecho a la información debe ser interpretada de forma restrictiva, lo que supone que cuando no haya mención en la Ley se debe privilegiar el acceso a la misma. Bajo esta premisa en virtud de la sentencia objeto de análisis se debe garantizar un derecho constitucional legítimo, por lo que la restricción a la información debe ser razonable y proporcionada. Lo que deja ver que en este caso no se cumplen dichos postulados, al contrario, la accionante tenía todo el derecho que atañe en ejercer participación ciudadana, máxime tratándose de datos para la protección del ambiente y teniendo presente que la fundamentación de la Autoridad Ambiental fue errada, dado que en su motivación legal no se encuentra tipificado algunos de los datos solicitados por la accionante.

Al respecto, indica la Universidad del Rosario (2010) que toda persona tiene derecho a pretender información de relevancia ambiental ante autoridades competentes mediante solicitud o petición, sobre las obras o proyectos que generen un impacto ambiental. De tal forma que, la solicitud puede versar sobre permisos o licencias ambientales que tiendan a causar una afectación al ecosistema. En este orden de ideas, se deja ver que es completamente permitido en virtud del artículo 23 constitucional que cualquier ciudadano tenga derecho a formular peticiones relacionadas con derechos de carácter colectivo como el derecho al medio ambiente, en razón a la importancia que el mismo tiene para la subsistencia, conservación y calidad de vida de los ciudadanos, y su entorno.

Con este artículo de investigación, se aporta una revisión general de cómo opera la solicitud de información pública a partir del Derecho de Petición, sobre la cual puede recaer una reserva legal, definida así en la Ley o Constitución Política, esto fue posible a partir de un estudio legal, constitucional y jurisprudencial desde el 2007 hasta el 2020, donde se pudo concluir entre otras cosas sobre el deber de los funcionarios públicos que nieguen el acceso a información por confidencialidad, a motivar sus respuestas evitando de esta manera que las mismas sean caprichosas e inconstitucionales. Se informa además sobre el recurso de insistencia el cual se puede interponer ante el inconformismo del recurrente, para que sea el contencioso administrativo quien resuelva su solicitud, además de ser el recurso diseñado para disputar el carácter de reserva de información alegada por la autoridad. En resumen, este artículo nos ilustra acerca del trámite y los mecanismos de defensa a los

cuales se puede recurrir en caso de obtener una respuesta negativa al derecho de petición por su carácter reservado.

Así mismo, a partir del estudio de caso, en relación con la acción de tutela interpuesta contra providencia judicial, conforme al artículo 86 de la Constitución Política, interpuesta luego de agotarse por parte de la accionante el trámite enunciado anteriormente, se indaga en la parte considerativa de la providencia del Consejo de Estado, cuál es su postura frente a la protección del derecho fundamental al acceso a la información pública; fundamentos con los cuales estamos de acuerdo al encontrarse plenamente sustentados. Además, resulta importante el examen de esta sentencia, por una parte, al tratarse de la protección de un derecho colectivo y fundamental como lo es el ambiente sano, aunado a lo anterior, indagar cual fue el análisis legal y constitucional abordado, frente a la reserva de información sobre los estudios de impacto ambiental alegada por la autoridad y la legalidad de su respuesta, tratándose de un derecho de interés general.

Este estudio comenzó desde un nivel general para desembocar en un caso particular, lo cual nos permite tener una perspectiva amplia sobre el objeto de estudio, es decir, el contacto con la administración inicia con la radicación de un derecho de petición como derecho fundamental y como se mencionó con antelación, en protección de otros derechos fundamentales, pero el plus de esta investigación radica en el aterrizaje que se hace del derecho a un caso en específico, lo cual permite indagar sobre los mecanismos legales empleados en el proceso y los medios para abordar sus aristas, especialmente cuando nos topamos con una reserva de información. Aquí radica la importancia de esta investigación, pues se trata de un medio de ilustración con amplio sustento jurídico, que nos clarifica en

qué casos se aplica la reserva previamente establecida en una ley o constitución, la cual debe ser interpretada por la autoridad administrativa y/o jurisdicción contenciosa de manera restrictiva, razonable y proporcionada, por lo que, tratándose de la protección del derecho colectivo a un ambiente sano y el acceso a información, es constitucionalmente legítimo solicitar información sobre los estudios de impacto ambiental y que se obtenga una respuesta favorable, pues de esta manera se garantiza que la comunidad participe de las decisiones que los afectan, y se evitan daños no solo ambientales sino también relacionados con su supervivencia.

IV. CONCLUSIONES

El carácter de reserva de los documentos públicos, tienen diferentes excepciones y requisitos que se han abordado por vía jurisprudencial. La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C 491 (2007), ha establecido como criterio vinculante las reglas y parámetros que se deben tener en cuenta a la hora de que las autoridades nieguen las pretensiones del derecho de petición alegando la reserva de dicha información. Además, la misma Corte ha sido enfática en aducir que, por regla general, toda persona tiene derecho a obtener información sobre información pública, salvo que aquella esté sometido a reserva por una Ley o Constitución.

Dentro de este margen interpretativo, cuando se trata de obtener información relacionada con el bien jurídico a un ambiente sano, como en el caso objeto de análisis, es necesario que las autoridades permitan el acceso a dicha información en su respuesta. Esto

se debe a que es inconstitucional limitar su acceso, especialmente en el caso de información como los estudios de impacto ambiental. En este caso, el Derecho de Petición es el medio idóneo para que los ciudadanos soliciten información pública ambiental y como herramienta que permite ejercer un control social debido a la relevancia de esta para la calidad de vida de las personas. Además, en virtud de las garantías del Estado Social de Derecho, es tan preponderante que el interés general prevalece sobre el secreto comercial o industrial que alega la Autoridad Ambiental.

Finalmente, tal y como justifica el Consejo de Estado respecto de las características de la reserva legal, encontramos que toda decisión debe estar debidamente motivada, es decir, debe justificarse mediante normativa constitucional o legal la imposibilidad de permitir el acceso a dicha información. En virtud de la normativa que alega la Corporación, los estudios de impacto ambiental no son susceptibles de reserva legal. Por lo tanto, a través del derecho de petición es posible solicitar información sobre el impacto ambiental que generan la ejecución de proyectos u obras y así prevenir y mitigar los efectos y daños irreparables que se produzcan al medio ambiente.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ámbito Jurídico, (06 de julio de 2016). Información ambiental es pública, a menos que se defina legalmente como reservada. Editorial Legis.

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/ambiental-y-agropecuario/informacion-ambiental-es-publica-menos-que-se-defina>

Congreso de la República de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993]. DO: 41146

Congreso de la República de Colombia. (junio 30 de 2015). Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1755 de 2015]. DO: 49.559

Congreso de la República de Colombia. (marzo 04 de 2015). 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. [Ley 1712 de 2014]. DO: 49.084

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. (20 de febrero de 2017). 11001. [C.P: Carvajal, S.].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. (15 de marzo de 2018). 11001-03-15-000-2016-01943-01(AC). [C.P: Carvajal, S.].
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-15-000-2016-01943-01\(AC\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-15-000-2016-01943-01(AC).pdf)

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Art. 23. [Título II]. (2a ed.). Legis.

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Art. 74. [Título II]. (2a ed.). Legis.

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). Art. 79. [Título II]. (2a ed.). Legis

Corte Constitucional de Colombia. (18 de julio de 2017). T-5.929.699. [M.P. Rojas, A.].

Corte Constitucional de Colombia. (22 de noviembre de 2011). D- 8474. [M.P. Pretelt, J.].

Corte Constitucional de Colombia. (27 de junio de 2007). D-6583. [M.P. Córdoba, J.]

Corte Constitucional de Colombia. (28 de mayo de 2018). T-6.187.295. [M.P. Linares, A.].

Corte Constitucional de Colombia. (29 de junio de 2014). T- 4.066.525. [M.P. González, M.].

Departamento Administrativo de la Función Pública. (16 de diciembre de 2020). Concepto 596951. Radicado No.: 20206000596951. Reserva Legal.

<https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=157934>

Fuentes Contreras, E. H. (2017). Legislación en sentido material: análisis de la jurisprudencia de la corte constitucional de Colombia sobre las normas con rango, fuerza y valor de ley expedidas por la rama ejecutiva.

<https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/77364/4/Licencia%20de%20Fuentes%20Contreras%2C%20Edgar%20Hern%C3%A1n.pdf?sequence=1>

Giraldo, O. (2016). Derecho al medio ambiente sano y su desarrollo normativo en Colombia. Revista Criterio Libre Jurídico, 13(1), 45-50.

Gobierno de Colombia. (2017). La rama judicial y el derecho de acceso a la información pública. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/tejiendo-justicia/Documents/publicaciones/transparencia/Mini%20cartilla%20rama%20judicial.pdf>

Lizcano, D., y Moreno, J. (2017). *Las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR: Autonomía y Gestión en Colombia. (Trabajo de grado, Universidad Santo Tomás) Repositorio.*

<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/10673/2017lizcanodiego.pdf>

Londoño-Toro, B., González Acosta, A. L., Fager Sáenz, N. A., Gómez López, C., Muñoz Onofre, J. P., Alzate Mora, N., & Panesso Mercado, H. (2010). El medio ambiente sano, un derecho de todos: cartilla de aprendizaje. Grupo de Acciones Públicas, Universidad del Rosario. <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/el-medio-ambiente-sano.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (07 de noviembre de 2012). Concepto 19 de 2012. El carácter de documento público de las declaraciones de Colombia en el marco de Negociaciones Internacionales. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/concepto_minrelaciones_0000019_2012.htm

Muñoz, L. (2016). Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia: hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40866/1/S1601189_es.pdf

Pierina A, Valentín Lorenses, y M I Tonabene (2002). Hábeas Data – Derecho a la Intimidad. Buenos Aires – Argentina. Editorial Universal. 32-33

Presidente de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto Reglamentario

Único del Sector Presidencia de la República. [Decreto 1081 de 2015.]

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>

Rinde, R. (2017). Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la transparencia y la integridad.

<http://actuecolombia.net/images/docs/MetoExpGobAbierto.pdf>

Robayo Vela, Y. J., & Arcos Arcos, D. C. (2016). Derecho de petición en las entidades bancarias/ ¿Cuál es el procedimiento interno que realizan las entidades bancarias, respecto al derecho de petición, según la estructura señalada en la ley 1755 de 2015?.

Uprimny, R., y Newman, V. (2013). Sub-reglas para acceder o rechazar el acceso a la información judicial y de seguridad nacional. *Sistematización de la jurisprudencia constitucional en Colombia (2006-2012)*. Bogotá: Dejusticia, 1-48.

https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_301.pdf