

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN / DEFECTO SUSTANTIVO / INDEBIDA INTERPRETACIÓN NORMATIVA / CARÁCTER PÚBLICO DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL / RESERVA DE LA INFORMACIÓN - Carácter restrictivo

El artículo 24 de la Ley 1755 de 2014, (...) clasificó de manera puntal la información de carácter reservado dentro de la que no se encuentra de manera expresa el estudio de impacto ambiental por lo que su acceso es de interés general, lo que permite garantizar, por ejemplo, un adecuado control social en el desarrollo de proyectos industriales o megaproyectos que pueden generar irreversibles daños ambientales que no sería posible evitar bajo el argumento de que se trata de documentos con reserva. Tampoco pueden ser catalogados estos documentos como información pública, clasificada y reservada en los términos de la Ley 1712 de 2014, pues por la propia naturaleza de los estudios de impacto ambiental se desvirtúa cualquier posibilidad de reserva sobre los mismos. (...) la reserva debe obedecer a un fin constitucionalmente legítimo, importante e imperioso, y que la restricción sea razonable y proporcionada. En el caso bajo estudio, no se reúnen esas condiciones. Todo lo contrario, la entrega del estudio de impacto ambiental a la accionante persigue como fin constitucionalmente legítimo el acceso a la información en su dimensión individual y social, es importante porque se habilita la participación de la comunidad en decisiones que atañen con la protección del ambiente, e imperiosa porque su conocimiento previo puede evitar la consumación de daños no solo ambientales sino también para la humanidad. De allí que su restricción sea irrazonable y desproporcionada. (...) La decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia del 18 de abril de 2016, en la que no accedió al recurso de insistencia formulado por la accionante desconoció el carácter restrictivo que se le debe dar a la reserva de información, en tanto no indicó de manera expresa la norma que establece la imposibilidad de hacer entrega del estudio de impacto ambiental. En tal virtud, dicha autoridad judicial incurrió en una indebida interpretación de los artículos 6 y 18 literal c y parágrafo de la Ley 1712 de 2014.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 74 / CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - ARTÍCULO 13 / DECLARACION DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESION DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS - PRINCIPIO 4 / LEY 99 DE 1993 - ARTÍCULO 57 / DECRETO 1753 DE 1994 - ARTÍCULO 24 / DECRETO 1753 DE 1994 - ARTÍCULO 25 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 24 / LEY 1755 DE 2015 / LEY 1712 DE 2014 - ARTÍCULO 18 - LITERAL C

NOTA DE RELATORÍA: La providencia trata además los siguientes temas: el desarrollo jurisprudencial de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, sus requisitos generales de procedencia y las causales especiales de procedibilidad; el concepto del derecho de acceso a la información y la regulación legal en las restricciones de acceso a la información; los documentos e informaciones que tienen el carácter de reservado de conformidad con la Constitución Política y la ley y el concepto de estudio de impacto ambiental y sus objetivos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-15-000-2016-01943-01(AC)

Actor: MARÍA CRISTINA FERRUCHO PORRAS

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA TERCERA DE ORALIDAD

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir¹ la impugnación presentada por la accionante dentro de la acción de tutela de la referencia, contra la sentencia dictada el 15 de septiembre de 2016 por la Sección Segunda, Subsección “A” de esta Corporación Judicial, en la que decidió no acceder al amparo constitucional solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La demandante afirma que el 9 de noviembre de 2015 solicitó a la Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare (Cornare), copia del expediente N° 057561021475 correspondiente al trámite de la licencia ambiental de la empresa Suministros de Colombia S.A.S, para la construcción de la planta productora de cementos “Paraje Río Claro”.

Indica que mediante oficio N° 3185 del 24 de noviembre de 2015, Cornare le manifestó que parte de la documentación contenida en el expediente estaba catalogada 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. Agrega que con esa misma comunicación recibió copia del auto N°112-0487-2015, del acta N° 112-0654-2015 y de la Resolución N° 112-0806-2016, documentos que para la autoridad ambiental son públicos y de libre acceso.

¹ Esta sentencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

Sostiene que contra dicha decisión presentó recurso de insistencia, en el que reiteró la solicitud de expedición de copias del expediente y del estudio de impacto ambiental, bajo el argumento que la información allí contenida es pública y no cumple con los requisitos para ser clasificada como confidencial o reservada.

Manifiesta que en la Resolución N° 112-0064 del 14 de enero de 2016, Cornare confirmó la decisión y ordenó realizar la notificación y comunicación al Tribunal Administrativo de Antioquia, para que se surtiera el trámite previsto en el artículo 26 de la Ley 1755 de 2015. La Sala Tercera de Oralidad de la precitada Corporación judicial en sentencia del 18 de abril de 2016, no aceptó la petición de insistencia formulada por la actora.

2. Fundamentos de la acción

A juicio de la actora el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, incurrió en un defecto sustantivo por indebida interpretación de la Ley 1712 de 2014, pues en su sentir, la información que se encuentre en custodia de una entidad estatal y que pertenece al ámbito propio de una persona natural o jurídica, adquiere el carácter de clasificada, lo que llevaría a concluir que el expediente N° 057561021475 no tiene esa connotación, comoquiera que versa sobre la explotación de recursos naturales y la generación de impactos ambientales.

En ese sentido, explica que el artículo 74 de la Ley 99 de 1993 determinó que cualquier persona tiene derecho a formular peticiones de información, relacionadas con los elementos susceptibles de producir contaminación o los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar. Por tanto, estima que podía solicitar a la autoridad ambiental el acceso al expediente y el estudio de impacto ambiental aportado por la empresa, con el fin de conocer los posibles impactos que se puedan generar con el desarrollo del proyecto.

Por tanto, indica que se transgredió el derecho de acceso a la información que en materia ambiental no es susceptible de sujetarse a reservas legales.

De otra parte, señala que el Acuerdo de Cartagena no establece las normas de secreto empresarial referidas por la autoridad judicial demandada, la cuales están contenidas en la Decisión 486 de régimen común sobre propiedad industrial de la

Comunidad Andina, lo que demuestra la indebida motivación de la decisión cuestionada.

Finalmente, anota que la decisión adoptada por el funcionario judicial accionado incurrió en un defecto fáctico pues se profirió sin tener pleno conocimiento del expediente ambiental N° 057561021475; solo se fundamentó en lo que estableció la Corporación Autónoma Regional.

3. Pretensiones

En la solicitud de tutela se formularon las siguientes:

“Ruego al Honorable Despacho se tutelen mis derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la información y el derecho fundamental de petición y se ordene que se revoque la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, y como consecuencia de esto se permita el acceso al expediente No. 05.756.10.21475 que se encuentra en la Corporación Autónoma Regional de los Ríos Negros y Nare”.

4. Pruebas relevantes

La accionante aportó como prueba la providencia de 18 de abril de 2016², proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que no aceptó la petición de insistencia interpuesta por la demandante.

5. Oposición

5.1 Respuesta del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad

El magistrado ponente de la decisión objeto de reproche constitucional solicitó que se nieguen las pretensiones de la acción de tutela, por considerar que no era necesario solicitar el expediente N° 057561021475, pues los argumentos descritos por Cornare en el acto administrativo cuestionado eran suficientes para advertir la

² Folios del 25 al 36 del cuaderno principal.

calidad de reserva de los documentos solicitados por la actora. En lo demás, se remitió a los argumentos expuestos en el auto de 18 de abril de 2016.

4.2 Respuesta de la Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare -Cornare-

El Secretario General de Cornare solicitó que se denieguen las pretensiones de la acción de tutela, por las siguientes razones:

Indicó que la 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, definió y clasificó la información pública, sin que en ella se definan excepciones para las autoridades ambientales.

Precisó que el Tribunal no incurrió en los defectos sustantivo y fáctico alegados, en tanto el fallo se adoptó con base en las normas vigentes y de jerarquía constitucional, que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

Resaltó que la petición y el recurso de insistencia presentados fueron atendidos en tiempo por la entidad y, simultáneamente, se surtió el trámite previsto en la Ley 1755 de 2015 ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, quien mediante providencia del 18 de abril de 2016, confirmó la decisión de Cornare. En consecuencia, no se transgredieron los derechos fundamentales al debido proceso, ni de petición.

Advirtió que la información entregada por Suministros de Colombia S.A.S, está protegida como secreto empresarial, en la medida que contiene documentos, datos, fórmulas, equipos, planes de proceso, componentes de propiedad intelectual, entre otras, altamente sensibles por lo que cumple con los requisitos previstos en la Decisión 486 de la Comunidad Andina y la Ley 1712 de 2014, para ser considerada como clasificada y reservada.

Por último, refirió que los actos administrativos por medio de los cuales se surtieron las actuaciones de la licencia ambiental fueron entregados a la actora, documentos que dan cuenta de que el proyecto se ajusta a las disposiciones

ambientales y que le permitirían determinar la existencia o no de un posible impacto ambiental.

6. Sentencia de tutela impugnada

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", mediante sentencia del 15 de septiembre de 2016, negó las pretensiones de la tutela en tanto los documentos relativos al estudio de impacto ambiental, los planos y diseños que reposan en el expediente ambiental son documentos que la ley ha clasificado como reservados, lo que encuentra sustento normativo en los artículos 6, 18 literal c) y parágrafo de la Ley 1712 de 2014.

Advirtió que la providencia emanada del Tribunal Administrativo de Antioquia sí atendió las normas especiales que reglamentan el acceso a la información pública, e interpretó de manera adecuada los preceptos normativos que se aplican cuando la información a la que se pretende acceder pertenece al ámbito propio, particular y privado de una persona natural o jurídica, como es el caso de algunos documentos contenidos en el expediente N° 057561021475.

Para concluir, sostuvo que la acción de tutela no es medio idóneo para hacer valoraciones sobre el expediente ambiental N° 057561021475, como lo pretende la actora, comoquiera que ello implicaría invadir las competencias propias del juez natural y desconocer el principio de autonomía judicial, pues en su momento el Tribunal demandado indicó que no era necesario solicitar dicho proceso, toda vez que con la petición y los actos administrativos expedidos por Cornare, era suficiente para determinar que gozaban de reserva de ley.

7. Escrito de impugnación

La accionante impugnó el fallo de tutela y solicitó que se revocara por estimar que la decisión objeto de tacha constitucional no debió aplicar la Ley 1712 de 2014, sino la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 2811 de 1974, en los que se precisan las actuaciones administrativas en material ambiental que son de libre acceso.

Señaló que los documentos solicitados por tener una connotación ambiental son de libre acceso al público, razón por la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en un defecto sustantivo.

Advirtió que la providencia impugnada desconoció el artículo 209 de la Constitución Política, pues al negarle la información de contenido ambiental solicitada se está pretermitiendo el principio de publicidad de la función administrativa.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 32 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 13 del reglamento interno, la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de impugnación.

2. Planteamiento del problema jurídico

Le corresponde a la Sala establecer si la providencia de 18 de abril de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en la que negó el recurso de insistencia promovido por la accionante contra el acto administrativo emitido por Cornare, incurrió en defectos sustantivo y fáctico, específicamente en lo que hace relación con el supuesto carácter reservado del estudio de impacto ambiental pedido por la accionante.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, *“cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*, mandato que materializa las obligaciones internacionales contenidas en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³ y 2.3 literal a) del Pacto de Derechos

³ Aprobada por medio de la Ley 16 de 1972.

Civiles y Políticos⁴, instrumentos que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Carta).

Ahora bien, esta corporación judicial en la sentencia de unificación emanada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 31 de julio de 2012⁵, acogió la tesis de admitir la procedencia excepcionalísima de la solicitud de tutela contra providencias judiciales, cuando se advierta una manifiesta vulneración *iusfundamental*. En aquél entonces, este tribunal dijo:

*“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, **antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203)**, han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente. En consecuencia, en la parte resolutive, se declarará la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales”.*

Más adelante, la misma Sala en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014⁶, precisó el ámbito de aplicación de la acción de tutela contra providencias judiciales, lo que llevó a concluir que su procedencia se debe predicar, también, respecto *“de sus máximos tribunales”*, en tanto se trata de *autoridades públicas* que *“pueden eventualmente vulnerar los derechos fundamentales de personas”*. En la misma decisión, el Consejo de Estado acogió las condiciones de aplicación que sistematizó la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005⁷.

⁴ Aprobado por medio de la Ley 74 de 1968.

⁵ Expediente N° 2009-01328-01, C. P. María Elizabeth García González.

⁶ Expediente N° 2012-02201-01, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁷ M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Los requisitos generales de procedencia que deben ser cuidadosamente verificados, son:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. (...) el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones (...)

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable (...)

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (...)

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (...)

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible (...)

f. Que no se trate de sentencias de tutela.”

En lo que hace relación con el criterio de la inmediatez, esta corporación en la precitada sentencia de unificación, acogió como regla general *“un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación o ejecutoria de la sentencia, según el caso, para determinar si la acción de tutela contra providencias judiciales se ejerce oportunamente”*.

Ahora bien, los requisitos específicos de procedencia que ha precisado la jurisprudencia constitucional en la misma sentencia C-590 de 2005, son los siguientes:

***a. Defecto orgánico**, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

***b. Defecto procedimental absoluto**, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

***c. Defecto fáctico**, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

***d. Defecto material o sustantivo**, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

***f. Error inducido**, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

***g. Decisión sin motivación**, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.*

***h. Desconocimiento del precedente**, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*

i. Violación directa de la Constitución.”

De esta manera, le corresponde al juez de tutela verificar el cumplimiento estricto de todos los requisitos generales, de tal manera que una vez superado ese examen formal pueda constatar si se configura, por lo menos, uno de los defectos arriba mencionados, los cuales deben ser alegados por el interesado. Estos presupuestos que son jurisprudencia en vigor, han sido acogidos en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo⁸ y de la Corte Constitucional⁹.

En definitiva, la excepcionalidad de la acción de tutela contra providencias judiciales se justifica en la prevalencia que, *prima facie*, se debe dar a la cosa juzgada (*res judicata*) y a los principios constitucionales de autonomía e independencia del juez natural, atributos que debe tener en consideración el juez constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de cualquier fallo.

4. Del acceso a la información y su reserva

El artículo 74 de la Constitución Política consagra el derecho de acceso a la información en los siguientes términos: “*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley*”.

La Corte Constitucional ha determinado que el derecho de acceso a la información pública cumple tres funciones: **primero**, garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; **segundo**, posibilitar el ejercicio de otros derechos constitucionales al permitir conocer las condiciones necesarias para su realización; y **tercero**, garantizar la transparencia de la gestión pública, al constituirse en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal¹⁰.

Las restricciones del acceso a la información están sometidas a algunas condiciones muy precisas y definidas por la ley, las cuales fueron definidas en

⁸ Cfr., Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto (exp. 2016 00134-01), Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio (exp. N° 2016-02213-01), Sentencia del 24 de noviembre de 2016, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (exp. N° 2016-02568-01, Sentencia del 27 de noviembre de 2016, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras.

⁹ Cfr., Sentencias SU-556 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa, SU-542 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, SU-490 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SU-659 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos y SU-874 de 2014, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez, entre otras.

¹⁰ Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

la sentencia C-491 de 2007¹¹. En esa ocasión, la Corte Constitucional explicó que donde quiera que no exista reserva legal expresa debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información, que la ley que restringe el derecho fundamental de acceso a la libertad de información debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y que autoridades pueden establecer tal información, cualquier decisión destinada a mantener en reserva determinada información debe ser motivada y la interpretación de la norma debe ser restrictiva. Los límites al derecho de acceso a la libertad de información solo será constitucionalmente legítimo si se sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad¹².

En este punto conviene precisar que cuando una autoridad administrativa se niegue a suministrar la información solicitada, deberá motivar de manera suficiente su decisión e indicar de manera precisa el marco normativo expreso en el que se sustenta la reserva para limitar el derecho fundamental de acceso a la información.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) consagra en su artículo 13 el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, este comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole. El ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a “responsabilidades ulteriores” que deben estar fijadas taxativamente en la ley¹³. Este artículo ampara el derecho de las personas a recibir la información requerida

¹¹ Corte Constitucional, M.P. Jaime Córdoba Triviño

¹² Consagración similar se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹³ 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

y consagra la obligación del Estado de suministrarla o de brindar una respuesta negativa fundamentada únicamente en los casos que consagra la Convención tales como:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

El Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos¹⁴, establece que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*¹⁵, señaló que la protección que brinda el artículo 13 de la CADH no solo comprende el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. También ha dicho que al estipularse en el artículo 13 de la CADH los derechos a buscar y a recibir informaciones, *"protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención"*. De esta manera ha precisado los siguientes estándares internacionales: (i) toda persona tiene el derecho a recibir la información solicitada y el Estado la obligación positiva de suministrarla, de tal manera que en caso de que haya limitaciones en el acceso se brinde una respuesta fundamentada para el caso concreto; (ii) no se requiere acreditar un interés directo o una afectación personal para que la información sea entregada, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción; (iii) la entrega de la información puede permitir que la misma circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla; (iv) el derecho a la libertad de

¹⁴ Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º período ordinario de sesiones.

¹⁵ Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

pensamiento y de expresión comprende la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado y (v) el acceso a la información contiene dos dimensiones: la individual y la social que deben ser garantizadas por el Estado de manera simultánea¹⁶.

En el ámbito interno, artículo 24 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley 1755 de 2015, determinó que 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.

2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.

3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.

4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.

5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.

6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.

¹⁶ Caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 197. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido definiendo estos estándares en las siguientes sentencias: Caso *“La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 67; Caso *López Álvarez*, párr. 163 y Caso *Claude Reyes y otros*, párr. 77.

7. Los amparados por el secreto profesional.

8. Los datos genéticos humanos.

Parágrafo. 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 para acceder a esa información". (subrayado fuera del texto original)

El fundamento de la reserva consagrada en el numeral 6 de la referida norma alude a información vital para cualquier empresa o comerciante, cuya reserva representa protección de su actividad económica o industrial. Una reserva similar se prevé en el literal c) del artículo 18 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, que restringe el acceso a la denominada “*información pública clasificada*”, la cual puede ser negada mediante decisión motivada, cuando pudiere causar un daño a los secretos comerciales e industriales.

Por último, en relación con la protección del derecho a la información la Corte Constitucional ha determinado que la acción de tutela es el medio judicial idóneo para garantizar su protección si la respuesta de la entidad administrativa no se funda en una verdadera reserva legal o constitucional, ni en motivos de seguridad nacional¹⁷.

5. Del estudio de impacto ambiental

El artículo 57 de la Ley 99 de 1993 define el estudio de impacto ambiental como el conjunto de información que se presenta a la autoridad competente en el trámite de una licencia ambiental.

Este estudio contiene información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la obra o actividad. Además incluye el diseño de los planes de

¹⁷ Sentencia T-828 de 2014.

prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

Los objetivos del estudio de impacto ambiental se encuentran consagrados en el artículo 24 del Decreto 1753 de 1994, entre ellos: definir los ecosistemas que sean ambientalmente críticos, sensibles y de importancia ambiental o identificar las áreas de manejo especial que deban ser excluidas del desarrollo o ejecución del proyecto, evaluar la oferta y vulnerabilidad de los recursos utilizados o afectados por el proyecto y evaluar el comportamiento, eficiencia y eficacia del plan de manejo ambiental entre otros.

Por su parte el artículo 25 del citado decreto precisó la información que debe constar en el estudio de impacto ambiental:

- “1. Resumen del estudio de impacto ambiental.*
- 2. Descripción del proyecto, obra o actividad: incluirá la localización, las etapas, dimensiones, costos y cronograma de ejecución.*
- 3. Descripción de los procesos y operaciones; identificación y estimación de los insumos, productos, subproductos, desechos, residuos, emisiones, vertimientos y riesgos tecnológicos, sus fuentes y sistemas de control dentro del proyecto, obra o actividad.*
- 4. Delimitación, caracterización y diagnóstico de las áreas de influencia directa, así como la cobertura y el grupo de los impactos del proyecto, obra o actividad, con base en la afectación que pueda ocasionar sobre los diferentes componentes del medio ambiente.*
- 5. Estimación de los impactos y efectos ambientales: con base en la información de los numerales anteriores se identificarán los ecosistemas sensibles, críticos y de importancia ambiental y social. Igualmente se identificarán, caracterizarán y estimarán los impactos y efectos ambientales, su relación de casualidad y se elaborará al análisis de riesgo.*
- 6. Plan de manejo ambiental: se elaborará el plan para prevenir, mitigar, corregir y compensar los posibles impactos y efectos del proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente. Debe incluir el plan de seguimiento, monitoreo y contingencia”.*

Así las cosas, el estudio de impacto ambiental es un documento fundamental en el que se ampara la autoridad ambiental para definir si accede o no a una licencia o permiso ambiental, o que le permite precisar las condiciones en que dicho licenciamiento puede ser habilitado por el Estado a fin de evitar daños ambientales y que los posibles impactos que se generen sean debidamente mitigados. Se trata, entonces, de un documento público al que se debe garantizar su acceso como una expresión de la prevalencia del interés general, del derecho de participación ambiental, de la protección al ambiente y del principio de publicidad en el que se sustenta la función administrativa.

6. Estudio y solución del caso concreto

6.1 Verificación de los requisitos generales de procedencia

En este caso se advierte que se han superado los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pues se observa que (i) el asunto goza de relevancia constitucional, toda vez que se debe definir si con la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia se vulneraron a la parte demandante los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la información y de petición, de manera concreta, si el estudio de impacto ambiental es un documento sujeto a reserva, ii) la accionante identificó de manera razonable los hechos que generaron la vulneración de sus derechos, argumentos que, en esencia, fueron formulados en el recurso de insistencia; iii) agotó todos los mecanismos de defensa antes de presentar la acción de amparo, por lo que no tiene otro medio para defender sus derechos; (iv) la providencia objeto de tutela se profirió el 18 de abril de 2016, decisión que se notificó por edicto el 20 de abril de 2016. La solicitud de amparo se presentó el 1 de julio de 2016 lo que llevó a concluir que se interpuso antes de los 6 meses contados a partir de su notificación, razón suficiente para declarar cumplida la condición de inmediatez y (v) no es se trata de una tutela contra un fallo de la misma naturaleza.

En vista de lo anterior, la Sala procederá a estudiar de fondo el caso de manera específica si el Tribunal Administrativo de Antioquia vulneró el derecho fundamental de acceso a la información de la actora al negar el acceso a algunos documentos del expediente ambiental solicitado, y al estudio de impacto ambiental que allí reposa.

4.2 La decisión judicial objeto de reproche constitucional incurrió en un defecto sustantivo

4.2.1. El defecto sustantivo

La Corte Constitucional ha sostenido que la indebida aplicación de las normas también es una modalidad del defecto sustantivo y, esta también ocurre cuando, a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final que se hace de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación *contra legem*) o claramente lesivo de los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada).

En estos casos la Corte en sentencia T-125 de 2012, se ha pronunciado en los siguientes términos:

" El defecto sustantivo, como una circunstancia que determina la procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales, aparece, como ya se mencionó, cuando la autoridad judicial respectiva desconoce las normas de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado, ya sea por su absoluta inadvertencia, por su aplicación indebida, por error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos erga omnes cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada.

Tal como lo señala la jurisprudencia constitucional, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo:

(i) Cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tomada en cuenta por el fallador,

*(ii) Cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación *contra legem*) o claramente perjudicial*

para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada), y, finalmente,

(iii) Cuando el fallador desconoce las sentencias con efectos erga omnes tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada respectiva”.

Frente a la configuración de este defecto puede concluirse que, si bien es cierto los jueces, dentro de la esfera de sus competencias, cuentan con autonomía e independencia judicial para interpretar y aplicar las normas jurídicas, dicha facultad no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.

Con fundamento en lo anterior, el defecto sustantivo también se presenta cuando se interpreta una norma en forma incompatible con las circunstancias fácticas, y por tanto, la exégesis dada por el juez resulta a todas luces improcedente.

De esta manera, la Sentencia SU-962 de 1999 manifestó que las decisiones que incurren en una vía de hecho por interpretación “carece(n) de fundamento objetivo y razonable, por basarse en una interpretación ostensible y abiertamente contraria a la norma jurídica aplicable.”

Por su parte, la Sentencia T-567 de 1998 precisó que “cuando la labor interpretativa realizada por el juez se encuentra debidamente sustentada y razonada, no es susceptible de ser cuestionada, ni menos aún de ser calificada como una vía de hecho, y por lo tanto, cuando su decisión sea impugnada porque una de las partes no comparte la interpretación por él efectuada a través del mecanismo extraordinario y excepcional de la tutela, ésta será improcedente.”

La demandante manifiesta que el Tribunal demandado incurrió en un defecto sustantivo en tanto omitió aplicar el artículo 74 de la Ley 99 de 1993, en la que se establece que los documentos que conforman las actuaciones administrativas en los asuntos ambientales, son de carácter público. De igual modo estimó que se efectuó una indebida interpretación de la Ley 1712 de 2014.

La Sala observa que el 9 de noviembre de 2015 la señora María Cristina Ferrucho Porras solicitó a la Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare -Cornare-, copia del expediente ambiental No. 057561021475, que contiene los trámites de licencia ambiental adelantados por la empresa Suministros de Colombia Sumicol S.A.S., para la construcción de la planta productora de cementos “Paraje Río Claro”.

Cornare mediante oficio No. 3185 del 24 de noviembre de 2015, allegó copia de algunos documentos que, a su juicio, tienen el carácter público por lo que era viable su entrega a la demandante. Respecto de los restantes que hacen parte del expediente ambiental advirtió que se trata de información clasificada de acuerdo con los artículos 6 y 18 de la Ley 1712 de 2014 y los numerales 6 y 7 del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, lo que hace necesario el consentimiento de la empresa titular de la licencia ambiental solicitada.

La demandante interpuso recurso de insistencia contra la anterior decisión en el que reiteró su interés en obtener la copia del expediente y, de manera específica, del estudio de impacto ambiental. El Tribunal Administrativo de Antioquia en providencia del 18 de abril de 2016, advirtió que los documentos relativos al estudio de impacto ambiental, los planos y diseños que reposan en el expediente No. 057561021475, son de carácter reservado de acuerdo a los artículos 6¹⁸ y 18¹⁹ - literal c²⁰ y párrafo²¹ de la Ley 1712 de 2014.

¹⁸ “Definiciones: (...) c) **Información pública clasificada.** Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley (...).”

¹⁹ **Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas.** Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos:

²⁰ “(...) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el párrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011 (...).”

²¹ “Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando

Si bien la demandante solo se refiere al estudio de impacto ambiental en el recurso de insistencia, no lo hizo en la petición inicial, la Sala estima que no debe hacer una interpretación rígida sobre el particular, pues se trata de un debate que hace relación a los derechos fundamentales de acceso a la información (art. 74 de la Constitución), de participación (preámbulo y artículos 1 de la Constitución, entre otros) y de protección del ambiente sano (art. 79 de la Constitución).

La accionante solicita que se aplique el artículo 74 de la Ley 99 de 1993, pues a su juicio, dicha norma establece que en materia ambiental no existe reserva de ley. La mencionada disposición establece:

“Artículo 74º.- Del Derecho de Petición de Información. Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana de conformidad con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973. Dicha petición debe ser respondida en 10 días hábiles. Además, toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros, que están destinados a la preservación del medio ambiente.”

Sobre ese particular, la Sala observa que si bien dicha la norma faculta a todas las personas a presentar peticiones de información relacionadas con temas ambientales, esta normativa no define el carácter público de los documentos ambientales, ni determina la obligación dentro de los trámites de licencia ambiental de publicar la información sin reserva alguna. No implica ello, entonces, que toda la información que reposa en un expediente ambiental pueda ser de público conocimiento pues como lo establece el numeral 6 del artículo 24 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²², están sujetos a reserva las informaciones o documentos protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.

es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable”.

²² Sustituido por la Ley 1755 de 2015.

Bajo esta última consideración, razón le asistió al Tribunal Administrativo de Antioquia al denegar la petición de insistencia en relación con planos y documentos propios de la actividad empresarial, supuesto que encontró ajustado a la Carta Política la Corte Constitucional en la sentencia C-951 de 2014, en la que sobre este particular expresó:

“Como se advierte, el fundamento de la reserva consagrada en el numeral 6 radica en que las hipótesis previstas aluden a información vital para cualquier empresa o comerciante, en tanto manifestaciones de saberes cuya reserva representa protección de su actividad económica o industrial, especialmente, en relación con posibles competidores. Se trata de una garantía del derecho a la libre competencia económica consagrado en el artículo 333 de la Constitución, en la medida en que el secreto comercial e industrial configura una de las concreciones de la libertad económica y a la libre empresa reconocidas por la Carta Política.

Al ser este el concepto enunciado en el numeral 6 del artículo 24, encuentra la Sala un fundamento suficiente para que el mismo se consagre como una de las excepciones a la regla general de acceso a la información pública, pues, como se observa, su reserva tiene como propósito brindar mecanismos para la protección de derechos constitucionales como la libre iniciativa privada, así como la libre actividad y competencia económicas (art. 333 CP). La Corte coincide con el concepto fiscal, en cuanto permitir la divulgación de los secretos comerciales e industriales, desconocería un aspecto esencial de la garantía efectiva a estas libertades constitucionales, al beneficiar sin justificación legítima a los competidores, con una información que no les es propia”.

Empero, no ocurre lo mismo en lo que toca con los estudios de impacto ambiental los cuales deben ser entendidos como instrumentos básicos para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, documento que se exige en todos los casos en los que se requiera licencia ambiental de conformidad con la ley, y en el que se deben precisar las características y el entorno del proyecto, obra o actividad, lo que supone la inclusión o desarrollo de información de interés general que en nada

comprometería el secreto industrial en tanto no contiene información vital ni saberes especializados que puedan afectar una determinada actividad económica.

Sobre este particular, la autoridad judicial accionada en la sentencia objeto de tacha constitucional, sostuvo:

*“Sin lugar a dudas, la información que la empresa SUMICOL S.A.S suministró a CORNARE en procura de la obtención de una licencia ambiental para desarrollar el proyecto “PLANTA PRODUCTORA DE CEMENTO, PARAJE RIO CLARO, SONSÓN ANTIOQUIA, relativa a los procesos, planos y diseños de la misma, **así como el estudio de impacto ambiental**, constituyen documentos reservados y que interesan a su propietario, y en los términos de la ley, hacen parte de un secreto industrial y comercial, que sólo en virtud de orden judicial, por disposición legal, porque su propietario la haya revelado o la haya entregado para que haga parte del régimen de publicidad que corresponda o este haya autorizado la expedición de la misma a quien la pretende, se pierda su carácter de reservado”* (negritas de la Sala).

El artículo 24 de la Ley 1755 de 2014, citado en numeral 4 *supra*, clasificó de manera puntal la información de carácter reservado dentro de la que no se encuentra de manera expresa el estudio de impacto ambiental por lo que su acceso es de interés general, lo que permite garantizar, por ejemplo, un adecuado control social en el desarrollo de proyectos industriales o megaproyectos que pueden generar irreversibles daños ambientales que no sería posible evitar bajo el argumento de que se trata de documentos con reserva. Tampoco pueden ser catalogados estos documentos como información pública, clasificada y reservada en los términos de la Ley 1712 de 2014, pues por la propia naturaleza de los estudios de impacto ambiental se desvirtúa cualquier posibilidad de reserva sobre los mismos.

Valga recordar que la jurisprudencia constitucional ha precisado que las reservas al acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva, lo que supone que ante la ausencia de mención expresa en la ley o que se pueda entender comprendida dentro de una de las categorías generales previstas por el legislador, lo que se debe privilegiar es el acceso.

Bajo esa consideración, la reserva debe obedecer a un fin constitucionalmente legítimo, importante e imperioso, y que la restricción sea razonable y proporcionada. En el caso bajo estudio, no se reúnen esas condiciones. Todo lo contrario, la entrega del estudio de impacto ambiental a la accionante persigue como fin constitucionalmente legítimo el acceso a la información en su dimensión individual y social, es importante porque se habilita la participación de la comunidad en decisiones que atañen con la protección del ambiente, e imperiosa porque su conocimiento previo puede evitar la consumación de daños no solo ambientales sino también para la humanidad. De allí que su restricción sea irrazonable y desproporcionada.

Como no se evidencia norma precisa que permita rechazar el acceso a la información que contiene el estudio de impacto ambiental pedido por la accionante, como condición que ha previsto la jurisprudencia constitucional y los estándares del derecho internacional, para la Sala es claro que el acceso a dicho documento se debió garantizar en el trámite administrativo o en la sentencia objeto de tutela. Esa decisión implicó, también, el desconocimiento del artículo 25 del CPACA en el que se establece: *“la restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella”*.

En tal virtud, la Sala estima que la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, incurrió en un defecto sustantivo por la indebida aplicación los artículos 6 y 18 literal c y parágrafo de la Ley 1712 de 2014, pasando por alto, igualmente, el numeral 6 del artículo 24 y el artículo 25 del CPACA, sustituidos por la Ley 1555 de 2015. Los documentos que no se encuentran expresamente reservados por la ley son de libre acceso, esto quiere decir que toda limitación para obtener la información debe encontrar fundamento en la norma que regula su reserva. La ley que restringe el derecho al acceso a la libertad de información es precisa y en ella no se encuentra prohibición expresa de los documentos con carácter ambiental.

4.2.1 Del defecto fáctico

La Corte Constitucional ha considerado la posibilidad de infirmar una decisión judicial cuando se configura un defecto fáctico o material. Así lo ha expresado esa Corporación:

“(…) se hayan dejado de valorar pruebas legalmente aducidas al proceso, o que en la valoración de las pruebas legalmente practicadas se haya desconocido manifiestamente su sentido y alcance y, en cualquiera de estos casos, que la prueba sobre la que se contrae la vía de hecho tenga tal trascendencia que sea capaz de determinar el sentido de un fallo. Sólo bajo esos supuestos es posible la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, de manera que cuando los mismos no satisfagan estas exigencias, no procede el amparo constitucional pues se trata de situaciones que se sustraen al ámbito funcional de esta jurisdicción.”

La demandante afirma que el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió el recurso de insistencia sin estudiar todo el expediente administrativo No. 057561021475, correspondiente al trámite de licencia ambiental de la empresa Suministros de Colombia S.A.S. -Sumicol S.A.S., *“para la planta productora de cemento, Paraje Rio Claro”*.

Se advierte que la Ley 1712 de 2014, norma aplicable al asunto en estudio, establece en su artículo 27²³, que la autoridad competente, siempre que lo considere necesario, al momento de resolver el recurso de insistencia podrá solicitar a la entidad administrativa correspondiente, copia de los documentos.

²³ **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 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.

La Sala observa que la autoridad judicial demandada estimó que los documentos allegados por Cornare, la petición y el recurso de insistencia elevados por la accionante, eran suficientes para resolver el asunto puesto a su consideración.

En ese orden de ideas, no se puede endilgar la ocurrencia del defecto fáctico alegado toda vez que, si bien la autoridad judicial demandada estaba facultada para solicitarlo, en ejercicio del principio de autonomía judicial consideró que con las pruebas que reposaban en el expediente judicial era suficiente para resolver el asunto.

7. Razón de la decisión

La decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia del 18 de abril de 2016, en la que no accedió al recurso de insistencia formulado por la accionante desconoció el carácter restrictivo que se le debe dar a la reserva de información, en tanto no indicó de manera expresa la norma que establece la imposibilidad de hacer entrega del estudio de impacto ambiental. En tal virtud, dicha autoridad judicial incurrió en una indebida interpretación de los artículos 6 y 18 literal c y párrafo de la Ley 1712 de 2014. No ocurre lo mismo con otros documentos y planos que reposan en el expediente ambiental, los cuales pueden contener secretos industriales.

Por lo anterior, se impone revocar la decisión impugnada del 15 de septiembre de 2016, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", que negó el amparo constitucional solicitado. En su lugar, se dispondrá amparar el derecho fundamental al acceso a la información invocado por la demandante, ordenándole al Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, que profiera una sentencia de reemplazo con base en las razones expuestas en esta providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

Primero.- REVÓCASE la sentencia proferida el 15 de septiembre de 2016 por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, dentro de la acción de tutela promovida por María Cristina Ferrucho Porras contra el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad. En su lugar,

Segundo.- AMPÁRASE el derecho fundamental de acceso a la información de la señora María Cristina Ferrucho Porras.

Tercero.- DÉJASE sin efecto la providencia del 18 de abril de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad.

Cuarto.- ORDÉNASE al Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, que en el término de quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, dicte una sentencia de reemplazo atendiendo las consideraciones expuestas en este fallo.

Quinto.- NOTIFÍQUESE esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto.- REMÍTASE el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, y cúmplase,

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Presidente

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Consejera

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Consejero