

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

[L]a Sala estima que la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, incurrió en un defecto sustantivo por (...) indebida aplicación [normativa] (...) 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. Verificado (...) [el] expediente de tutela, fue posible constatar que la [actora] no se hizo presente en ninguna de las reuniones en las que Ecocementos S.A.S. socializó el proyecto “Planta Productora de Cemento, Paraje Río Claro, Sonsón Antioquia”, lo que no es óbice para negar a la demandante el acceso a la información que reposa en el estudio de impacto ambiental, pues el carácter de esta información es pública y cualquier ciudadano puede solicitarla, incluso si no hizo parte de la socialización del proyecto que amenaza impactos ambientales (...) La decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia (...) 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.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 74 / CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - ARTÍCULO 13 / DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA ORGANIZACIÓN 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., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

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

Actor: MARÍA CRISTINA FERRUCHO PORRAS

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir 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.

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.

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.

Por último, 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 consiguiente, 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, las 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

“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 2016¹, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que no aceptó la petición de insistencia interpuesta por la demandante.

Ecocementos S.A.S aportó como pruebas la copia de los siguientes documentos:

- Acta de reunión de audiencia pública de requerimientos.
- Constancia de las reuniones efectuadas con la Alcaldía Municipal de Sonsón, Antioquia.
- Actas de reuniones de socialización del proyecto con las partes interesadas.
- Actas de reuniones con la comunidad.
- Fotografías de las reuniones con la comunidad².

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 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.

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

¹ Folios del 25 al 36 del cuaderno principal.

² Folios de 175 a 247 del cuaderno principal.

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.

5.3. Respuesta de Ecocementos S.A.S

El representante legal suplente de manera previa explicó que Cornare mediante Resolución N° 112-3464 de 29 de junio de 2015, otorgó licencia ambiental para el desarrollo del proyecto denominado “Planta Productora de Cemento, Paraje Río Claro, Sonsón Antioquia” a la empresa Suministros de Colombia S.A.S. y que dicha autorización fue cedida a Ecocementos a través de la Resolución N° 112-7108 de 31 de diciembre de la misma anualidad.

Asimismo, precisó que el 14 de agosto de 2015 quedó ejecutoriada la licencia ambiental y, actualmente, no se adelanta ningún proceso de modificación o cancelación de la misma, razón por la cual en este momento no es viable la intervención de un tercero sin interés jurídico, ni es posible permitir el acceso al expediente ambiental, de conformidad con lo previsto en el artículo 69 de la Ley 99 de 1993.

Sostuvo que tanto Sumicol S.A.S. como Ecocementos S.A.S. aportaron información sensible al expediente ambiental 05.756.10.21475, bajo el entendido que la misma se mantendría en confidencialidad por parte de Cornare, en tanto está relacionada directamente con procesos, planos, diseños y conocimientos fundamentales, que constituyen secretos empresariales de la sociedad.

Así, indicó que la decisión adoptada por Cornare, autoridad que cuenta con el conocimiento calificado sobre el tema ambiental y de licenciamiento, respecto de restringir el acceso a la señora Ferrucho Porras a ciertos documentos que reposan en el expediente ambiental se encuentra ajustada, tal y como acertadamente lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Por otra parte, sostuvo que la acción de tutela de la referencia no cumple con los requisitos generales ni específicos previstos para que proceda el estudio de fondo del asunto, pues carece de relevancia constitucional, no se advierte la transgresión de los derechos fundamentales invocados y la decisión contiene una interpretación del ordenamiento constitucional y legal adecuada.

Agregó que la decisión adoptada por la autoridad judicial demandada no adolece de los defectos invocados por la accionante, pues aplicó en debida forma la Ley 1712 de 2014, relacionada con el acceso a la información pública y concluyó que parte de los documentos que obran en el expediente ordinario son de carácter reservado y sólo interesan a su propietario, en el entendido que hacen parte de

secretos empresariales, en tanto parte de este documento incluye información particular que determina los métodos, procedimientos, infraestructura, maquinarias, cálculos, entre otros, para controlar los impactos ambientales, los cuales marcan una diferencia competitiva respecto de los demás actores dentro de la industria del cemento.

Argumentó que para el otorgamiento de la licencia ambiental la sociedad debió adelantar un proceso de publicidad y divulgación del proyecto en la zona de influencia del mismo, en el que realizó aproximadamente 23 actuaciones de socialización, entre ellas, reuniones con la alcaldía, la Secretaría de Educación y la comunidad del municipio de Sonsón Antioquia y la audiencia pública de requerimientos. Sin embargo, precisó que la señora Ferrucho Porras no asistió a ninguna de esas actividades ni intervino en la actuación administrativa, razón por la cual es cuestionable el supuesto interés que manifiesta la accionante por el impacto ambiental que puede generar el desarrollo del proyecto de la referencia, máxime cuando no habita en el área en la que se ejecuta el mismo.

Finalmente, indicó que el derecho de acceso a la información no es de carácter absoluto, en tanto que existe información pública reservada, sensible y confidencial protegida por el secreto empresarial, como es el caso de cierta documentación que reposa en el expediente ambiental, incluido el estudio de impacto ambiental, más aún, cuando la divulgación de esa información puede generar daños y perjuicios no sólo económicos sino la pérdida de la protección jurídica del secreto empresarial.

6. Sentencia de tutela impugnada

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", mediante providencia de 17 de agosto de 2017, negó el amparo de los derechos fundamentales invocados en la acción y manifestó que a la autoridad judicial demandada le asistió razón al denegar el acceso a dichos documentos, en la medida que los mismos aluden a información confidencial de la sociedad que obtuvo la licencia, de manera que la divulgación de la misma podría acarrear consecuencias adversas en la ejecución de la actividad económica o industrial y afectar la garantía del derecho a la libre competencia económica consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política.

Por otra parte, explicó que si bien el Tribunal Administrativo de Antioquia hizo referencia al Acuerdo de Cartagena, norma que tiene como objeto principal promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social, lo cierto es que de la lectura de la norma se infiere que en realidad estaba haciendo referencia a la Decisión 486 de la Comunidad Andina que determina el Régimen Común sobre Propiedad Industrial, en lo que tiene que ver con los secretos empresariales.

Por lo anterior, determinó que el Tribunal demandado 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 05.756.10.21475.

Respecto del defecto fáctico alegado por la demandante sostuvo que el Tribunal Administrativo de Antioquia soportó su decisión en los elementos probatorios arrojados al expediente, especialmente, el acto administrativo expedido por Cornare y concluyó que la decisión adoptada por la entidad debía confirmarse.

7. Escrito de impugnación

7.1. Dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, la actora impugnó la decisión de primera instancia y solicitó que se revoque y se amparen sus derechos fundamentales.

Alegó que el juez de tutela de primera instancia sustentó su decisión en la Ley 1753 de 1994, la cual fue derogada, que en la actualidad la norma que rige es el Decreto 1076 de 2015 y que el argumento expuesto contraría de manera evidente lo dispuesto en el citado decreto y la Ley 99 de 1993.

Puso de presente, que la naturaleza del estudio de impacto ambiental se definió en el numeral 11 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993, entendiéndose dicho estudio como el instrumento básico para la toma de decisiones, en el cual se contemplan las obras o actividades que pueden llegar a afectar significativamente el medio ambiente, los recursos naturales y el paisaje.

Argumentó que el estudio de impacto ambiental no contiene ningún secreto industrial, sino que mediante éste se busca establecer los impactos que el proyecto pueda generar a los recursos naturales o al medio ambiente, por lo que podría ser consultado libremente y no puede ser restringido de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993.

Precisó que el titular de la licencia ambiental no acreditó las razones por las cuales la información solicitada deba mantenerse reservada, al igual que el juez de tutela no estableció los motivos que indican la imposibilidad de acceder a ellos.

Por último, concluyó que no se demostró que la información se encontrara constitucional o legalmente clasificada como reservada o confidencial y que por el contrario el fallo proferido por la Sección Segunda, Subsección "A" de esta Corporación, se profirió en desconocimiento de las disposiciones constitucionales y legales que garantizan el ejercicio de la participación ciudadana en aquellas situaciones en las que la comunidad podría verse impactada.

7.2. En oficio de 13 de octubre de 2017, Ecocementos S.A.S. reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la presente acción y enfatizó en que el Tribunal Administrativo de Antioquia realizó una interpretación legítima de las normas aplicables, dado que algunas partes del estudio de impacto ambiental contienen información constitutiva de secreto empresarial, tales como dimensiones, costos estimados, cronogramas, insumos, productos, tecnologías, planos y otra información sensible.

Afirmó que la impugnante no participó en ninguna de las etapas que otorga la ley para hacerse parte en el proceso a pesar de que se realizaron múltiples reuniones de socialización y de análisis de los impactos del proyecto, con la participación de las autoridades municipales y ambientales.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 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 estudio.

2. Cuestiones previas

2.1. De la nulidad declarada en el trámite de tutela

Mediante auto de 18 de julio de 2017, en cumplimiento de la sentencia de tutela de 25 de mayo de 2017, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, este despacho declaró la nulidad de todo lo actuado en el expediente de la referencia a partir del auto de 9 de agosto de 2016, proferido por la Sección Segunda de esta Corporación, en el que se admitió la presente acción de tutela y se ordenó reponer la actuación anulada en el sentido de vincular a Ecocementos S.A.S. como tercero con interés en las decisiones que se profieran.

2.2. De la supuesta configuración de impedimento

Previo a resolver el fondo del presente asunto, resulta pertinente pronunciarse sobre el escrito presentado el 27 de octubre de 2017, por el representante legal de la sociedad Ecocementos, en el que se refiere a la “*eventual configuración de impedimento*”, en tanto los Consejeros que conforman la Sala de la Sección tuvieron la oportunidad de decidir³, en segunda instancia, y antes de la declaratoria de nulidad de lo actuado en la presente acción, por lo que, a su juicio, se configura la causal establecida en el artículo 56, numeral 6 del Código de Procedimiento Penal⁴.

Una vez realizado el análisis de la referida solicitud, la Sala debe precisar que la circunstancia procesal de que se hubiera declarado la nulidad del trámite constitucional, conlleva que la actuación se debe rehacer por el mismo funcionario judicial, sin que ello signifique la pérdida de competencia o la configuración futura de un impedimento para conocer del asunto, en tanto el fallo anulado dejó de ser eficaz en el ordenamiento jurídico, a lo que se debe agregar, la presunción de imparcialidad de la que es titular la judicatura.

³ Salvo el doctor Julio Roberto Piza Rodríguez, quien para la fecha en la que se dictó la sentencia no fungía como Consejero de Estado.

⁴ Que el funcionario haya dictado la providencia de cuya revisión se trata, o hubiere participado dentro del proceso, o sea cónyuge o compañero o compañera permanente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, del funcionario que dictó la providencia a revisar.

3. Planteamiento del problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar si se debe confirmar la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, el 17 agosto de 2017, en la que negó el amparo de los derechos deprecados por la actora o, si se debe revocar, para dejar sin efectos 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, específicamente en lo que hace relación con el supuesto carácter reservado del estudio de impacto ambiental pedido por la accionante.

4. 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 Humanos⁵ y 2.3 literal a) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos⁶, instrumentos que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Carta).

Esta corporación judicial en la sentencia de unificación emanada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 31 de julio de 2012⁷, 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*

⁵ Aprobada por medio de la Ley 16 de 1972.

⁶ Aprobado por medio de la Ley 74 de 1968.

⁷ Expediente N° 2009-01328-01, C. P. María Elizabeth García González.

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 2014⁸, 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 2005⁹.

Los requisitos generales de procedencia que deben ser cuidadosamente verificados, son: **a.** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **b.** Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada; **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 (...) y **f.** Que no se trate de sentencias de tutela.

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

⁸ Expediente N° 2012-02201-01, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁹ M. P. Jaime Córdoba Triviño.

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 e **i. Violación directa de la Constitución**.

Al juez de tutela le corresponde verificar el cumplimiento estricto de todos los requisitos generales de procedencia, de tal modo que una vez superado ese examen formal pueda constatar si se configura, por lo menos, uno de los defectos arriba mencionados, siempre y cuando, en principio, hayan sido alegados por el interesado. Estos presupuestos han sido acogidos en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo¹⁰ y de la Corte Constitucional¹¹.

En definitiva, la acción de tutela contra providencias judiciales, como mecanismo excepcional, se justifica en el carácter prevalente que 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.

5. Del acceso a la información y su reserva

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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 estatal¹².

Las restricciones del acceso a la información están sometidas a algunas condiciones muy precisas y definidas por la ley, las cuales fueron establecidas en la sentencia C-491 de 2007¹³. 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 proporcionalidad¹⁴.

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

¹² Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹³ Corte Constitucional, M.P. Jaime Córdoba Triviño

¹⁴ Consagración similar se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a “responsabilidades ulteriores” que deben estar fijadas taxativamente en la ley¹⁵. Este artículo ampara el derecho de las personas a recibir la información requerida 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 Americanos¹⁶, 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*¹⁷, 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,

¹⁵ 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.

¹⁶ Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108º período ordinario de sesiones.

¹⁷ Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

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 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 simultánea¹⁸.

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

¹⁸ 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.

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.

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 nacional¹⁹.

6. 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

¹⁹ Sentencia T-828 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

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

Por su parte el artículo 2.2.2.3.5.1. del Decreto 1076 de 2015, precisó la información mínima que debe constar en el estudio de impacto ambiental:

- “1. Información del proyecto, relacionada con la localización, infraestructura, actividades del proyecto y demás información que se considere pertinente.*
- 2. Caracterización del área de influencia del proyecto, para los medios abiótico, biótico y socioeconómico.*
- 3. Demanda de recursos naturales por parte del proyecto; se presenta la información requerida para la solicitud de permisos relacionados con la captación de aguas superficiales, vertimientos, ocupación de cauces, aprovechamiento de materiales de construcción, aprovechamiento forestal, recolección de especímenes de la diversidad biológica con fines no comerciales, emisiones atmosféricas, gestión de residuos sólidos, exploración y explotación de aguas subterráneas.*
- 4. Información relacionada con la evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos.*
- 5. Zonificación de manejo ambiental, definida para el proyecto, obra o actividad para la cual se identifican las áreas de exclusión, las áreas de intervención con restricciones y las áreas de intervención.*
- 6. Evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto.*
- 7. Plan de manejo ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.*
- 8. Programa de seguimiento y monitoreo, para cada uno de los medios abiótico, biótico y socioeconómico.*
- 9. Plan de contingencias para la construcción y operación del proyecto; que incluya la actuación para derrames, incendios, fugas, emisiones y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos.*
- 10. Plan de desmantelamiento y abandono, en el que se define el uso final del suelo, las principales medidas de manejo, restauración y reconfiguración morfológica.*
- 11. Corregido por el art. 5, Decreto Nacional 1956 de 2015. Plan de inversión del 1%, en el cual se incluyen los elementos y costos considerados para estimar la inversión y la propuesta de proyectos de inversión, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1900 de 2006 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.*
- 12. Plan de compensación por pérdida de biodiversidad de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1517 del 31 de agosto de 2012 o la que modifique, sustituya o derogue”.*

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.

7. Estudio y solución del caso concreto

7.1. 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 providencia de 18 de abril de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de la cual se resolvió el recurso de insistencia se vulneraron a la parte demandante los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la información y de petición. De igual manera, fue posible constatar que las pretensiones presentadas por la actora van encaminadas a que se determine de manera concreta, si el estudio de impacto ambiental es un documento sujeto a reserva y si tiene derecho o no a su acceso. Por lo anterior, el asunto objeto de estudio reviste de importancia constitucional; 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, esto es, a los **dos (2) meses y (11) once días**, 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.

7.2. La decisión judicial objeto de reproche constitucional incurrió en un 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 2012²⁰ 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 tenida 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

²⁰ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

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”.

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 N° 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 N° 3185 de 24 de noviembre de 2015, allegó copia de algunos documentos que, a su juicio, tienen 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 6²¹ y 18²² - literal c²³ y parágrafo²⁴ de la Ley 1712 de 2014.

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, entonces, 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 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

²¹ “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 (...)”.

²² **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:

²³ “(...) Los secretos comerciales, industriales y profesionales, así como los estipulados en el parágrafo del artículo 77 de la Ley 1474 de 2011 (...)”

²⁴ “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 es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable”.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²⁵, 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.

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 el estudio de impacto ambiental, el cual debe ser entendido como instrumento básico 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

²⁵ Sustituido por la Ley 1755 de 2015.

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 reservado²⁶”* (negrillas 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

²⁶ Folios 34 y 35 del cuaderno principal.

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.

Ahora bien, en escrito allegado por Ecocementos S.A.S. alegó que la señora María Cristina Ferrucho Porras no participó en ninguna de las etapas que otorga la ley para hacerse parte en el proceso a pesar de que se realizaron múltiples reuniones de socialización y de análisis de los impactos del proyecto y que algunas partes del estudio de impacto ambiental contienen información constitutiva de secreto empresarial, tales como dimensiones, costos estimados, cronogramas, insumos, productos, tecnologías, planos y otra información sensible.

Verificados los folios 175 a 247 del expediente de tutela, fue posible constatar que la señora Ferrucho Porras no se hizo presente en ninguna de las reuniones en las que Ecocementos S.A.S. socializó el proyecto “Planta Productora de Cemento, Paraje Río Claro, Sonsón Antioquia”, lo que no es óbice para negar a la demandante el acceso a la información que reposa en el estudio de impacto ambiental, pues el carácter de esta información es pública y cualquier ciudadano puede solicitarla, incluso si no hizo parte de la socialización del proyecto que amenaza impactos ambientales.

Respecto de la información sensible que Ecocementos S.A.S. indica, hace parte del estudio de impacto ambiental, esta Sala encuentra oportuno precisar, que dicha información puede ser suprimida del estudio de impacto ambiental, pues como se explicó en el acápite anterior, la finalidad de la publicidad de dicho estudio corresponde a que se de a conocer la “localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad”²⁷, sin que ello implique que se deba revelar o que se ponga en riesgo el secreto industrial o comercial.

Finalmente, la Sala se abstendrá de estudiar el defecto fáctico alegado, por sustracción de materia.

Por lo anteriormente expuesto, se impone revocar la decisión impugnada del 17 de agosto de 2017, 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.

8. Razón de la decisión

La decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia de 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

²⁷ Artículo 57 Ley 99 de 1993.

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.

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.

RESUELVE:

Primero.- REVÓCASE la sentencia proferida el 17 de agosto de 2017, 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, **AMPÁRASE** el derecho fundamental de acceso a la información de la señora María Cristina Ferrucho Porras.

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

Tercero.- ORDÉNASE al Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, que en el término de veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente providencia, dicte una sentencia de reemplazo atendiendo las consideraciones expuestas en este fallo. Respecto de la información sensible que Ecocementos S.A.S. indica, hace parte del estudio de impacto ambiental, esta puede ser suprimida, pues la finalidad de la publicidad de dicho estudio corresponde a que se dé a conocer la “localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad”²⁸, sin que ello implique que se deba revelar o que se ponga en riesgo el secreto industrial.

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

²⁸ Artículo 57 Ley 99 de 1993.

Quinto.- 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,

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

MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Consejera

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Consejero
AUSENTE CON EXCUSA

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

RADICADO: 11001-03-15-000-2016-1943-01
DEMANDANTE: MARIA CRISTINA FERRUCHO PORRAS
DEMANDADO: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA
TERCERA DE ORALIDAD
APODERADO: NO TIENE

TEMA GENERAL / Específico

Acción de tutela contra providencia judicial / Defecto fáctico y sustantivo.
Auto que resuelve recurso de insistencia/ Derecho a la información de contenido

ambiental/ indebida interpretación de la norma/ estudio de impacto ambiental no tiene el carácter de documento reservado.

PROBLEMA JURÍDICO

Le corresponde a la Sala determinar si se debe confirmar la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", el 17 de agosto de 2017, en la que negó el amparo de los derechos deprecados por la actora o, si se debe revocar, para dejar sin efectos 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, específicamente en lo que hace relación con el supuesto carácter reservado del estudio de impacto ambiental pedido por la accionante.

RAZÓN DE LA DECISIÓN

REVOCA Y AMPARA. La providencia objeto de censura incurrió en defecto sustantivo por indebida interpretación de la Ley 1712 de 2014

PROYECTÓ: Claudia Andrea Ortega Burbano