

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

Señor
JETZARY JULIO MYLES
jetzary422@hotmail.com
Bogotá D.C.

	*13002023E2029767*	
	Al responder por favor cite este número 13002023E2029767	
	Fecha Radicado: 2023-08-30 18:23:29	
	Código de Verificación: b677d	Folios: 6
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Radicado No. 2023E1035940 del 10- 08 -2023. Sancionatorio Ambiental. Reserva Legal.

Respetado Señor Julio

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, se plantean las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

N/A

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

- Constitución Política de la República de Colombia - 1991
- Ley 99 de 1993 *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."*
- Ley 1333 de 2009 *"Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"*.
- Ley 1437 de 2011 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.
- Decreto Ley 3570 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."*
- Decreto 1076 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible."*

III. ASUNTO A TRATAR:

"(...) me dirijo a ustedes con el fin de conocer el sentido de reserva en los procesos administrativos sancionatorios ambientales. quisiera consultar a que se obliga las autoridades ambientales respecto a la

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

publicidad de dichos procesos contra personas naturales o jurídicas, que partes del proceso están obligados publicar o que reservas tiene frente a ello.”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

En cuanto a su consulta planteada, es necesario recurrir específicamente a lo establecido en la Constitución Política de Colombia en su artículo 74 que señala por regla general “*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley*”; siendo esta salvedad la que permite la existencia de la reserva legal¹ sobre algunos documentos.

En consonancia con lo anterior, sobre las reservas que podrían presentarse en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental, se indica que en el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009², se establecen los principios que resultan aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental, señalando lo siguiente:

“ARTÍCULO 3º. Principios rectores. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1º de la Ley 99 de 1993.”

Comoquiera que dentro de los principios rectores del procedimiento sancionatorio ambiental se contemplan los principios que rigen las actuaciones administrativas, resulta procedente acudir a los postulados contenidos en la Ley 1437 de 2011³, la cual en el artículo 3 indica cuales son los principios que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos, señalando en el numeral 8 lo relacionado con la publicidad de las actuaciones administrativas, así:

“ARTÍCULO 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...)

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

(...) negrita y subrayado fuera del texto original

¹ Entendida como “la restricción que, por mandato legal, existe para conocer o acceder a la información que posee un documento, ya sea público o privado. Es importante aclarar que la reserva no recae sobre la existencia del documento como tal, sobre el contenido de este. Por lo tanto, “la reserva legal” es la forma en la que el Estado limita el derecho fundamental de acceso a la información.” Concepto 596951 del 16 de diciembre de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

² Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

³ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

En concordancia con lo anterior y respecto al acceso a la información que reposa en las autoridades, se hace referencia al artículo 5 de la norma en comento, la cual establece los derechos que tienen las personas en sus relaciones con las autoridades, de esta manera:

“ARTÍCULO 5. Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

(...)

2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.

3. Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.” *negrita y subrayado fuera del texto original*

Del artículo expuesto se infiere que, existe en las autoridades administrativas (dentro de las que se encuentran las autoridades ambientales) la obligación de dar a conocer el estado de cualquier trámite o actuación, de suministrar a costa del peticionario copia de los documentos y, además, compartir la información que se encuentra en los registros y archivos públicos en los términos previstos en la ley; sin embargo, esa obligación se restringe cuando se trata de información o documentos que por sus características han sido clasificadas como reservadas por la Constitución Política o por la ley.

El artículo 24 de la precitada Ley 1437 de 2011 contiene un listado expreso de la información y los documentos sobre los cuales recae la reserva legal, señalando lo siguiente:

“ARTÍCULO 24. Informaciones y documentos reservados. 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.
7. Los amparados por el secreto profesional.
8. Los datos genéticos humanos. (...)

Sobre el artículo en cita, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el Fallo de segunda instancia del 20 de febrero de 2017, proferido dentro de la Acción de Tutela con radicado 11001031500020160194301, señaló:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

“(…)

El artículo 24 de la Ley 1755 de 2014⁴, (...), **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”.** (negrita y subrayado fuera del texto original)

Por otra parte, el acceso a la información y a la documentación clasificada como reservada será restringido por las autoridades administrativas, quienes de acuerdo con lo establecido en el artículo 25⁵ ibidem podrán rechazar las peticiones que versen sobre los mismos, indicando de forma precisa “*las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes*” y deberá remitir esta decisión al peticionario, quien no podrá interponer recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo⁶ 26 ibidem.

⁴ “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

⁵ ARTÍCULO 25. RECHAZO DE LAS PETICIONES DE INFORMACIÓN POR MOTIVO DE RESERVA. Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

⁶ ARTÍCULO 26. INSISTENCIA DEL SOLICITANTE EN CASO DE RESERVA. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO Proceso: Gestión jurídica	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

En suma, teniendo en cuenta que por regla general⁷ las actuaciones administrativas deberán sujetarse al procedimiento administrativo común y principal que se establece en la norma en comento, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales; resulta oportuno indicar que la referida Ley 1437 de 2011 en cuanto al acceso y examen de los expedientes estableció que cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, salvo los documentos o cuadernos que contengan información y documentación que ha sido clasificada como reservada.

Así las cosas, conforme a lo expuesto y en cuanto a la pregunta relacionada con **“el sentido de reserva en los procesos administrativos sancionatorios ambientales”** y las obligaciones que le asisten a las autoridades ambientales **“respecto a la publicidad de dichos procesos contra personas naturales o jurídicas, que partes del proceso están obligados publicar o que reservas tiene frente a ello”** se señala que cualquier persona puede solicitar a las autoridades ambientales información relacionada con el estado de cualquier actuación administrativa y obtener información sobre la misma, salvo en los casos en los que proceda la reserva legal; sin embargo, en cuanto a la publicidad de algunas de las partes del proceso, se indica que el artículo 29 de la Ley 1333 de 2009 expresamente establece que deberá ser publicado el acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental, en los términos establecidos en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993⁸, al cual se le adicionó un párrafo transitorio a través del artículo 4⁹ del Decreto No. 1277 de 2023 *“Por el cual se adoptan medidas en materia ambiental y desarrollo sostenible en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Departamento de la*

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, el cual 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. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella.

⁷ Artículo 34, Ley 1437 de 2011

⁸ ARTÍCULO 71. DE LA PUBLICIDAD DE LAS DECISIONES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE. *Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente, se notificará a cualquier persona que lo solicite por escrito, incluido el directamente interesado en los términos del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y se le dará también la publicidad en los términos del artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se utilizará el Boletín a que se refiere el artículo anterior.*

(NOTA: Como quiera que el Código Contencioso Administrativo fue derogado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las notificaciones deberán ser surtidas de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente).

⁹ ARTÍCULO 4. *Publicidad de las decisiones. Adicionar transitoriamente el artículo 71 de la Ley 99 de 1993, así.*

“Párrafo transitorio. Las decisiones que inicien o pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso o autorizaciones que afecte o pueda afectar el medio ambiente, será sujeta de publicación en la página web de la autoridad competente”

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	MADSIG Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Guajira", el cual señala que Las decisiones que inicien o que pongan término a una actuación administrativa ambiental, relacionada con la expedición, modificación o cancelación de una licencia, permiso o autorización que afecte o pueda afectar el medio ambiente, deberá ser publicada en la página web de la autoridad competente.

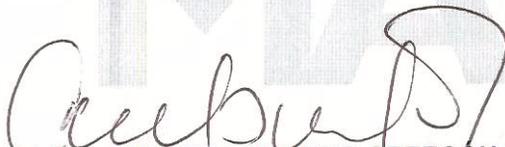
V. CONCLUSIONES

En la conformación del expediente que surge en el marco del procedimiento sancionatorio ambiental, solo podrán ser catalogados como reservado aquellas informaciones y documentos que expresamente son sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, por consiguiente, el acceso a la información y a la documentación clasificada con esta condición será restringido por las autoridades ambientales.

Finalmente, en cuanto a las obligaciones de las autoridades ambientales respecto a la publicidad de las actuaciones que se surten en el procedimiento sancionatorio ambiental, se señala que de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 1333 de 2009, les corresponde publicar el acto administrativo por medio del cual se pone fin a un proceso sancionatorio ambiental, sin desconocer el derecho que tienen todas las personas de conocer el estado de cualquier trámite o actuación, de obtener copia de los documentos y de la información que se encuentra en los registros y archivos públicos, salvo reserva legal.

El presente concepto se expide a solicitud del señor JETZARY JULIO MYLES y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: "*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*".

Atentamente,


ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó Caryni Negrete Rentería Profesional Especializada Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández Coordinadora/Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - Oficina Asesora Jurídica
Hernán Darío Páez Gutiérrez - Abogado Contratista - OAJ