



Bogotá, D.C.

HONORABLES MAGISTRADOS
CONSEJO DE ESTADO
BOGOTÁ, D.C.

tutelasbta@cendoj.ramajudicial.gov.co, procesojudicial.ramajudicial.gov.co/TutelaEnLinea.

REF: Acción de tutela por denegación de los derechos de petición y de acceso a documentos públicos.

Honorable magistrados,

JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN, identificado con la cédula de ciudadanía 79'391.488 de Bogotá, acudo al despacho a su digno cargo con el fin de interponer **ACCION DE TUTELA**, contra el **CONSEJO DE ESTADO**, por vulneración de los **DERECHOS DE PETICIÓN Y DE ACCESO A DOCUMENTOS PÚBLICOS**, contenidos en los artículos 23 y 74 constitucionales así como la convención Americana de Derechos Humanos u el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por extensión e interpretación de los artículos 19 y 13, respectivamente, que forman parte del orden interno y es parámetro de constitucionalidad, respectivamente, con fundamento en lo siguiente:

1. COMPETENCIA Y REGLAS DE REPARTO

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela puede interponerse ante cualquier juez. Ahora bien, el Decreto 1983 de 2017 determinó, entre otras, la siguiente regla de reparto:

ARTÍCULO 1º. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. DEL DECRETO 1069 DE 2015. Modifícase el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. REPARTO DE LA ACCIÓN DE TUTELA. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos, conforme a las siguientes reglas:

7. Las acciones de tutela dirigidas contra la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a la misma Corporación y se resolverá por la Sala de Decisión, Sección o Subsección que corresponda de conformidad con el reglamento al que se refiere el artículo 2.2.3.1.2.4 del presente decreto.

Atendiendo los ásperos tiempos de COVID-19, presento esta acción a través del mecanismo de correo electrónico previsto para tal fin.

2. REFLEXIÓN PREVIA

Tal y como se advertirá de la relación fáctica que realizo, previamente quiero poner de presente que intenté, por todos los medios a mi alcance, lograr que la entidad demandada corrigiera su actuación, tal y como lo acredito a través de dos requerimientos, pero recibí de parte de una funcionaria de la Corporación un rechazo contundente que no me deja más camino que acudir a este mecanismo de protección especial.

3. HECHOS

Son hechos que motivan la presente acción los siguientes:

- 3.1. Como lo expresé en su momento, soy estudiante del doctorado en derecho de la Universidad Nacional desde 2017, condición que acredito través de certificación emitida por el profesor **BERND MARQUARDT**, Coordinador del mismo, la cual adjunto.
- 3.2. En tal virtud me fue aprobado el proyecto de investigación **VOCES Y CAMINOS DE LA EXCEPCIONALIDAD EN COLOMBIA: DEL ESTADO DE SITIO A LA EXCEPCIÓN PERMANENTE (1949-2016)**.
- 3.3. Como desarrollo de mi investigación encontré de relevancia contar con los conceptos previos del Consejo de Estado a las declaraciones que realizó el Gobierno Nacional desde que esta función le fue atribuida hasta 1991 y de esta manera, el 11 de septiembre de los corrientes, solicité a esa Corporación dicha información, vía correo electrónico, en los siguientes términos

Respetados señores,

En el momento me encuentro realizando una investigación en torno a los estados de excepción en Colombia, tal y como acredito en la certificación anexa. Para tal fin y teniendo en cuenta la función que ostentaba esa Corporación en esa materia, sería muy importante contar con los **conceptos previos de esa entidad** emitidos tanto para la declaratoria de estado de sitio como para la emergencia económica, concretamente respecto de los siguientes decretos:

1. Decreto 1045 de 29 de diciembre de 1904, *Por el cual se declara turbado el orden público en los Departamentos de Cundinamarca y Santander*, Diario oficial. 12246 de 29 diciembre de 1904. (Estado de sitio)
2. Decreto 1475 de 11 de septiembre de 1932, *por el cual se declara turbado el orden público en la intendencia del Amazonas y en las Comisarias del Caquetá y del Putumayo*, Diario oficial. 22084 de 12 septiembre de 1932. (Estado de sitio)
3. Decreto 1632 de 10 de julio de 1944, *por el cual se declara turbado el orden público en todo el territorio nacional*. Diario oficial. 25590 de 11 de julio de 1944. (Estado de sitio)
4. Decreto 1259 de 16 de abril de 1948, *por el cual se ratifica el Decreto 1239 de abril 10 de 1948*, Diario oficial. 26707 de 29 de abril de 1948. (Estado de sitio).
5. Decreto 3518 de 9 de noviembre de 1949, *por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional*. Diario oficial. 27163 de 10 de noviembre de



1949. (Estado de sitio).
6. Decreto 321 de 27 de agosto de 1958, *por el cual se declara restablecido el orden público en parte del territorio nacional*, Diario oficial. 29770 de 20 de septiembre de 1958. (Estado de sitio)
 7. Decreto 01 de 12 de enero de 1959, *por el cual se restablece el orden público en parte del territorio nacional*, Diario Oficial 29858. 23 de enero de 1959. (Estado de sitio)
 8. Decreto 10 de 11 de octubre de 1961, *por el cual se declara turbado el orden público y se extiende a todo territorio nacional el estado de sitio que actualmente rige para algunos Departamentos y Municipios*, Diario Oficial 30639 de 17 de octubre de 1961. (Estado de sitio).
 9. Decreto 1137 de 23 de mayo de 1963, *por el cual se declara turbado el Orden Público y en Estado de sitio los Municipios de Barrancabermeja, Puerto Wilches, Lebrija y San Vicente, en el Departamento de Santander*, Diario oficial. 31102 de 7 de junio de 1963. (Estado de sitio)
 10. Decreto 1288 de 21 de mayo de 1965, *por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional*, Diario oficial. 31678 de 15 de junio de 1965. (Estado de sitio)
 11. Decreto 1657 de 9 de octubre de 1969, *por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio del Departamento del Valle del Cauca*, Diario oficial. 32919 de 28 de octubre 1969. (Estado de sitio).
 12. Decreto 590 de 21 de abril de 1970, *por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio nacional*, Diario oficial. 33053 de 29 de abril de 1970. (Estado de sitio).
 13. Decreto 1128 de 19 de julio de 1970, *por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional*, Diario oficial 33112 de 28 de julio de 1970. (Estado de sitio).
 14. Decreto 250 de 26 de febrero de 1971, *por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional*, Diario oficial 32257 de 30 de marzo de 1971, (Estado de sitio).
 15. Decreto 1970 de 17 de septiembre de 1974, *por el cual se declara el estado de emergencia económica*, Diario oficial 34170 de 24 de septiembre de 1974, (Estado de emergencia económica).
 16. Decreto 1136 de 12 de junio de 1975, *Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio los Departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca*. (Estado de sitio).
 17. Decreto 1249 de 26 de julio de 1975, *Por el cual se extiende a todo el territorio nacional las declaratorias de turbación del orden público y de estado de sitio*, Diario oficial 34361 de 21 de julio de 1975. (Estado de sitio).
 18. Decreto 2131 de 7 de octubre de 1976, *Por el cual se declaran la turbación del orden público y el estado de sitio en todo en territorio nacional*, Diario oficial 34663 de 27 de octubre de 1976 (Estado de sitio).
 19. Decreto 2919 de 8 de octubre de 1982, *por el cual se declara el estado de emergencia económica*, Diario oficial 36120 de 19 de octubre de 1984 (Estado de emergencia económica).
 20. Decreto 3742 de 23 de diciembre de 1982, *por el cual se declara el estado de emergencia económica*, Diario oficial 36157 de 24 de diciembre de 1984 (Estado de emergencia económica).
 21. Decreto 615 de 14 de marzo de 1984, *Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio de los departamentos de Caquetá, Huila, Meta y Cauca*, Diario oficial 36546 de 26 de marzo de 1984 (Estado de sitio).
 22. Decreto 1038 de 1 de mayo de 1984, *Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio el territorio todo el territorio nacional*, Diario oficial 36608 de 14 de mayo de 1984 (Estado de sitio).



23. Decreto 3405 de 24 de noviembre de 1985, *por el cual se declara el estado de emergencia*, Diario oficial 37244 de 25 de noviembre de 1985 (Estado de emergencia económica).

En consecuencia, solicito, comedidamente, me sean remitidos por este mismo medio dichos textos, si es posible en pdf y, si es necesario realizar algún pago por concepto de fotocopias, estaré atento a realizarlo.

Agradezco la atención a la presente, adjunto la misiva suscrita y me suscribo.
(sigue firma, se anexa el documento)

- 3.4. El 15 de septiembre recibí, por el mismo medio (anexo en pdf), la siguiente respuesta:

Doctor

JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN

Ciudad

Ref. Contestación derecho de petición

Respetado doctor Romero:

En atención a su derecho de petición mediante el cual solicita:

“Los conceptos previos del Consejo de Estado emitidos tanto para la declaratoria de estado de sitio como para la emergencia económica especialmente respecto de los decretos que enumera”, los cuales hacen referencia a decretos de los años 1904, 1932, 1944, 1948, 1949, 1958, 1959, 1961, 1963, 1965, 1969, 1970, 1971, 1974, 1975, 1976 y 1984.

Procedo a dar respuesta a su petición así:

Funciones de la relatoría del Consejo de Estado:

El reglamento interno del Consejo de Estado, Acuerdo No. 080 de 2019, establece:

“ARTÍCULO 61.- RELATORÍA. La Relatoría cumplirá sus funciones bajo la dirección del Presidente del Consejo de Estado y tendrá una sección de información al servicio de los magistrados, sus empleados y del público en general. La obtención y suministro de copias, fotocopias o reproducción exacta por cualquier medio adecuado, de las providencias y demás documentos judiciales, será reglamentada por el Presidente.”

ARTÍCULO 62.- PUBLICIDAD DE LAS SENTENCIAS, CONCEPTOS Y DECISIONES DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN LA SEDE ELECTRÓNICA. La Relatoría de la Corporación garantizará el archivo, titulación y publicación ordenada, en la sede electrónica del Consejo de Estado, en condiciones de calidad, integridad, autenticidad, seguridad, disponibilidad y accesibilidad, de todas las sentencias y demás providencias judiciales, así como de los salvamentos y aclaraciones de voto. De igual manera procederá con los conceptos no sujetos a reserva y decisiones sobre conflictos de competencia. La sede electrónica permitirá identificar, consultar y obtener copia de todas las sentencias y demás providencias judiciales, así como de los salvamentos y aclaraciones de voto, conceptos no sujetos a reserva y decisiones sobre conflictos de competencia de la Corporación siempre y cuando se aseguren los estándares que se mencionan en el inciso precedente.”

Por lo anterior, y en atención a nuestra competencia, le informo que una vez revisada la base de datos de la relatoría no se encontró ningún concepto relacionado con los decretos que usted enumera. Vale la pena recordar que en el año 1985 el Palacio de Justicia se incendió y los archivos se incineraron.



Cualquier inquietud adicional, con gusto estaré pendiente para colaborarle.

Atentamente,

JACQUELINE CONTRERAS PARRA

Auxiliar Judicial

Relatoría

Carrera 8a. No. 12 A - 19

TEL: 3506700 Ext. 9701 / 9111

www.consejodeestado.gov.co

- 3.5. Ante esta evasiva respuesta, extraña por demás, solicité, el 18 de septiembre de los corrientes, de nuevo la información agregando ciertas razones que hicieran recapacitar a dicha funcionaria:

Respetada doctora Jacqueline,

Mil disculpas por el correo inconcluso que envié. Agradezco su pronta respuesta. No obstante, la misma me genera dos inquietudes básicas, atendiendo las funciones que tiene la relatoría mencionadas en el Acuerdo:

1. De una parte, **el Decreto 3405 de 24 de noviembre de 1985**, por el cual se declara el estado de emergencia, Diario oficial 37244 de 25 de noviembre de 1985 (Estado de emergencia económica), que es uno de los decretos que solicito, no fue afectado por las llamas de esos aciagos días de noviembre y respecto del cual no existiría la misma razón fáctica para no contar con el respectivo concepto. Por lo tanto insisto en la solicitud.

2. De otro lado, y con fundamento en el mencionado decreto, se inició un proceso de reconstrucción de expedientes tanto de la Corte Suprema como del Consejo de Estado que imagino debió ser realizado en acatamiento de esas normas y teniendo en cuenta la importancia de esos documentos para la historia jurídica colombiana. Lo anterior porque tales conceptos deben reposar en otras instancias como los destinatarios de los mismos. Como consecuencia de lo anterior, le agradecería averiguar este tema atendiendo al deber que emana del mencionado Acuerdo, como obligación de esa entidad. De lo contrario, se generaría una denegación de información en una instancia que es la primera que debe cumplir con la normatividad.

De nuevo muchas gracias y estaré atento.

Atentamente, **(Sigue firma)**

- 3.5. Pero este ejercicio fue estéril, pues la respuesta dada fue mucho peor y más sorprendente aún, según transcribo a continuación:

Doctor

JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN

Ciudad



Ref. Contestación derecho de petición

Respetado doctor Romero:

En atención a su solicitud de 18 de septiembre de los corrientes mediante la cual usted amplía la consulta inicial relacionada con los conceptos previos del Consejo de Estado emitidos tanto para la declaratoria de estado de sitio como para la emergencia económica especialmente respecto de los decretos que enumera”, los cuales hacen referencia a decretos de los años 1904, 1932, 1944, 1948, 1949, 1958, 1959, 1961, 1963, 1965, 1969, 1970, 1971, 1974, 1975, 1976, 1984 y 1985.

Específicamente sobre:

“De una parte, el Decreto 3405 de 24 de noviembre de 1985, por el cual se declara el estado de emergencia, Diario oficial 37244 de 25 de noviembre de 1985 (Estado de emergencia económica), que es uno de los decretos que solicito, no fue afectado por las llamas de esos aciagos días de noviembre y respecto del cual no existiría la misma razón fáctica para no contar con el respectivo concepto”

Procedo a dar respuesta a su petición así:

La Constitución política de Colombia 1886 establecía:

“ARTÍCULO 121.- “En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

[...].

Por esta razón el “concepto previo” emitido por el Consejo de Estado no corresponde a un “concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil” del cual si se forma un “expediente” y se envían copias a la entidad solicitante, función establecida en un artículo diferente:

La Constitución política de Colombia 1886 establecía:

Artículo 141.- Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. *Actuar como Cuerpo Supremo consultivo del Gobierno, en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que determinen la Constitución y las leyes. Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno, excepto cuando vote la conmutación de la pena de muerte.*
<[...].

Por lo anterior, y en atención a nuestra competencia, le reitero que revisada la base de datos de la relatoría no se encontró ningún “concepto previo” relacionado con el Decreto 3405 de 24 de noviembre de 1985.

Cualquier inquietud adicional, con gusto estaré pendiente para colaborarle.

Atentamente,

JACQUELINE CONTRERAS PARRA

Auxiliar Judicial

Relatoría

Carrera 8a. No. 12 A - 19

TEL: 3506700 Ext. 9701 / 9111

www.consejodeestado.gov.co



Si esto no es Kafka *revisited* seguramente sí comparte muchas de sus características y atributos, entre ellas, la irracionalidad de quienes tienen como misión atender al usuario. El sentido de la respuesta ha sido negar *per se* la solicitud frente a una información que la Corporación tiene la obligación de conservar y suministrar cuando le sea solicitado, la cual, además, no tiene reserva alguna. En efecto, afirmar que, por el hecho de que no se lleva un expediente de un concepto previo de esta clase de decretos, el mismo no repose como un acto de la Corporación contraviene las normas que la funcionaria cita, entre ellas, el Acuerdo 80 de 2019 del propio Consejo de Estado y, en todo caso, está privando a la población de una actuación relevante. Tampoco es válido que la funcionaria sectorice la respuesta para su beneficio o facilidad o confort, es decir, afirme que si no está dentro de los conceptos de la sala de Sala de Consulta y Servicio, no debe estar dentro del material de esa Corporación.

Puedo entender la dificultad que entraña la consecución de dicha información, incluso por los luctuosos hechos que ya cumplen 35 años, pero, en manera alguna una respuesta que niega el ejercicio de una de las funciones, la respuesta de fondo al derecho de petición y el acceso a una información como la que fue solicitada en dos ocasiones.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1. *La naturaleza de los conceptos previos del Consejo de Estado en estado de sitio y emergencia económica y social*

El Consejo de Estado en la historia constitucional colombiana, además de haber desarrollado la labor de control jurisdiccional, ha sido uno de los baluartes en el desarrollo de las decisiones públicas. Su propio nombre acredita esa condición y refuerza esa labor de consultoría que aun mantiene. Esa corporación ha seguido el pulso de momentos históricos y ha sido convocado para que se desarrolle un criterio estatal y un sentido de la administración pública por expresa previsión constitucional. Desde sus albores, como proyecto bolivariano en 1817, testigo y partícipe de la gesta libertadora¹, hasta los cambios introducidos mediante la Constitución de 1991 cuenta con una historia casi única dentro de la institucionalidad colombiana.

En punto a las facultades consultivas que le fueron deferidas se destacó especialmente, el concepto previo que se emitía para la declaratoria del estado de sitio o, a partir de 1968, del estado de emergencia económica. En efecto, la Constitución de 1886, originalmente, previó la audiencia de esa institución (art. 121, que se supone expresada en un acta), entre otras facultades que se desplegaban para su consideración previa como eran las de convocatoria a sesiones extraordinarias (art. 118 num. 2), la aprobación de tratados (art. 120, num. 10), el permiso de tropas extranjeras en receso del Senado (art. 120, num. 12), el estacionamiento de buques extranjeros (art. 120, num. 13), la autorización de créditos adicionales (art. 208). De tal magnitud era su consultoría que llegaba incluso a determinar el orden de los ministros para el ejercicio de la presidencia, en caso de falta del presidente (art. 125) o se le consultaba para la conmutación

¹ Ver al respecto ARMANDO MARTÍNEZ GARNICA, “Orígenes del Consejo de Estado”, *Revista Precedente*, 2018, vol. 13 (119 a 165), Cali.



de la pena de muerte (art. 119, num. 6) mientras existió esa figura

En cuanto al estado de sitio, la reforma contenida en el *Acto Legislativo 3 de 1910*, eliminó la función de audiencia previa pero por un lapso muy corto pues en el *Acto Legislativo 1 de 1914* se restablece la institución y en el artículo 7° de dicha reforma renueva su competencia de ser oído previamente para tal declaratoria, modelo que se mantuvo en las reformas constitucionales de 1936, 1945 y 1968, incluyendo, en este último caso, el concepto previo para la declaratoria de la emergencia económica en el artículo 48 del *Acto Legislativo 1 de 1968*, aclarando que dicho dictámenes en materia de estado de excepción no son obligatorios para el Gobierno.

De esta manera, el Consejo de Estado desplegaba una función consultiva y moduladora de ese gran poder presidencial que dio hasta para la suspensión de funciones del Congreso de la República en 1949, hace ya 71 años.

Ahora bien, de acuerdo con lo indicado, a través de esa intervención el Consejo de Estado desarrollaba una típica función consultiva que debía quedar expresada en un documento escrito (acta, concepto, opinión consultiva, dictamen) como constancia de que se surtió el trámite que la constitución preveía.

Corroborando lo anterior, en varios de los decretos declaratorios que se solicitan aparece tal circunstancia. Así frente al Decreto 1128 de 1970, se indicó en la parte considerativa:

Que existe en el país en la actualidad un clima de grave perturbación, reconocido por el honorable **Consejo de Estado en forma unánime al rendir el concepto previsto en la constitución**, que de no ser remediado inmediatamente podría conducir a desórdenes irreparables; (Se resalta)

Respecto del Decreto 250 de 1971, se lee el siguiente texto:

Que el Gobierno Nacional consultó al Consejo de Estado sobre la conveniencia del establecimiento del estado de sitio y recibió respuesta favorable de esa Corporación,

Para el Decreto 1136 de 1975 se advierte “*Que oído previamente el consejo de estado, dio dictamen favorable*” y en el Decreto 1249 de 1975 “*Que el Consejo de Estado dio concepto favorable para que el Gobierno, en el momento que lo estimare conducente, utilizara las facultades establecidas en el artículo 121 de la Constitución,*”.

No queda duda, en consecuencia, que se trata de una posición que debió ser formulada por la Corporación y de la cual debe existir un registro como parte de la actuación estatal, como una de sus obligaciones constitucionales en el momento.

4.2. *La vulneración del derecho de petición y el acceso a documentos públicos*

No obstante lo anterior, la funcionaria del Consejo de Estado negó el derecho de petición y el acceso a esa documentación, tal y como se advierte de sus respuestas, con clara desconocimiento de un derecho fundamental.



Al respecto, ha sido la propia Corporación la que ha tutelado esa clase de vulneración, tal y como se lee de lo siguiente:

(ii.1) [...] El amparo del derecho fundamental de petición no sólo implica que la respuesta dada a la solicitud se haya efectuado dentro del término legal previsto para ello, **sino también que ésta sea suficiente, efectiva y congruente.**

De lo previamente expuesto entiende la Sala que el derecho de petición, reconocido por la Constitución Política como fundamental y de aplicación inmediata, comprende varios elementos, a saber: (1) la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades, sin que estas puedan negarse a recibirlas o tramitarlas; (2) el derecho a obtener una respuesta oportuna; (3) el derecho a que dicha respuesta sea de fondo, es decir, que quien la expide tiene la obligación de emitir un pronunciamiento completo y coherente respecto de todos los asuntos relacionados en la solicitud, sin que ello signifique que la misma deba ser favorablemente al peticionario; y, (4) el derecho a recibir una comunicación oportuna frente a la decisión. [...]

En tratándose del derecho de petición de información, el Artículo 19 del Código Contencioso Administrativo que fue modificado por la Ley 57 de 1985 en su Artículo 12 establece:

“ Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se les expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter de reservado conforme a la constitución o la Ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional “.

[...] Con relación al acceso a los documentos públicos, comprendido en el Artículo 74 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha considerado lo siguiente:

“ La Constitución, en su artículo 74, señala: “ Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley “. Así mismo, la ley 57 de 1985 “ por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales “, en su artículo 12 preceptúa que “ Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional. “.

Más recientemente, en providencia T-487 de 2011, la Corte Constitucional manifestó:

“ Con base en el artículo 20 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional ha expresado que el derecho a la información es un derecho de doble vía: el derecho a dar y el derecho a recibir información.⁵ De tal forma que, este derecho fundamental brinda a los asociados la posibilidad de solicitar cualquier tipo de información que no esté bajo ningún tipo de reserva definido por la ley o la Constitución. Así, en el marco de una democracia participativa como es la colombiana, la posibilidad que tienen las personas para acceder a la información que reposa en manos de las entidades estatales, promueve el control de las decisiones que les afecten al generar en dichos organismos el deber de brindar una información “ completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna “⁶

(ii.2) Frente al derecho a la intimidad el artículo 15 de la Constitución Política establece:

“ Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos



de entidades públicas y privadas...”. [...]

“...La información pública, calificada como tal según los mandatos de la ley o de la Constitución, puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución.”²³

Es poco lo que se puede agregar frente a esta decisión, en donde es contundente y clara la vulneración y, por lo tanto, la necesidad de realizar un correctivo, tal y como aquí se solicita, aspecto que no ha cambiado con la nueva regulación de la actuación administrativa y del derecho de petición (Leyes 1437 de 2011 y 1755 de 2015). Sería un contrasentido que la Corporación, destinada a impartir justicia administrativa, no obre con el mismo baremo frente a sus propios actos.

No obstante, no está de más aludir a la sentencia T-167 de 2013 en la que se realiza una reflexión específica sobre el particular de relevancia para este estudio:

El derecho de petición puede entonces tener diversos alcances, dependiendo de la naturaleza de lo que se pide, y puede además ser vehículo para garantizar la eficacia de otros derechos igualmente fundamentales, entre ellos el derecho a la información y el de acceso a los documentos públicos, los que en todo caso han sido reconocidos como derechos distintos y autónomos del de petición⁴. Cuando el artículo 74 de la Constitución de 1991, establece que *“todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”*, está autorizando a toda persona para que acceda, en principio, a cualquier información oficial, consulte documentos que reposen en las oficinas públicas y soliciten u obtengan copias de los mismos, con excepción de aquellos que tengan una reserva de carácter legal o alguna relación con la defensa o seguridad nacional.

Así, la carta política de 1991 establece que dentro del régimen democrático, participativo y pluralista colombiano⁵, el derecho al acceso a documentos públicos **tiene rango constitucional**, por la trascendental importancia que tiene al momento de promover y facilitar el control por parte de los ciudadanos a las actuaciones del Estado en todas sus manifestaciones.

Dicha protección no solo está dada por el régimen jurídico nacional, sino que además tiene fuentes en el derecho internacional, que han sido reseñadas por esta corporación, así:

“En principio la Convención Americana de Derechos Humanos no reconoce de manera expresa el

² Corte Constitucional, Sentencia C-640 de 2010, M.P. Doctor MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

³ **CONSEJO DE ESTADO**, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, subsección B, CP VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, sent. de 4 de octubre de 2012.

⁴ Al realizar una interpretación sistemática, esta corporación ha definido que: *“el derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado. El artículo 74 de la Constitución Nacional, al consagrar el derecho de acceder a los documentos públicos, hace posible el ejercicio del derecho a la información, y de esta manera los demás derechos fundamentales ligados al mismo. El acceso a los documentos públicos no se traduce necesariamente en una petición o en la adquisición de nueva información. Es, pues, independiente tanto de la petición como de la información y, como tal, plenamente autónomo y con universo propio.”*T-473 de julio 14 de 1992 (M. P. Ciro Angarita Barón).

⁵ *“Este derecho encontraría su fundamento en el modelo constitucional democrático, participativo y pluralista adoptado por la Constitución de 1991, el cual supone el ejercicio del control ciudadano de la actividad estatal, que a su vez requiere el acceso a los documentos públicos para su concreción.”*T-1029 de octubre 13 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.



derecho de acceso a la información pública. Su artículo 13, consagra el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, por cualquier medio. Ha sido entendido que el derecho de acceso a la información queda comprendido dentro del contenido normativo de esta disposición, la cual hace alusión expresa al derecho a buscar información. En el caso Claude Reyes (Sentencia de septiembre 19 de 2006, Serie C No.151) la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el acceso a la información era un derecho humano que hace parte del derecho a la libertad de expresión, enunciado en el artículo 13 de la CADH.

Algo similar ocurre con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por la Ley 74 de 1968) que en su artículo 19 se refiere a la libertad de expresión e incluye expresamente la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Existen otros instrumentos internacionales de derecho internacional de los derechos humanos relevantes en la materia, tales como la Declaración de Chapultepec, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los Principios de Johannesburgo y los llamados Principios de Lima. Los cuales si bien en principio no integran el bloque de constitucionalidad, en todo caso constituyen doctrina relevante para interpretar los tratados internacionales que hacen parte del mismo.⁶

Por su especificidad, es pertinente también resaltar que a nivel interamericano, la Organización de Estado Americanos OEA publicó en 2007, a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, un estudio especial sobre el derecho de acceso a la información⁷, en el cual se establecen los parámetros y las obligaciones estatales que deben cumplirse para que el régimen de acceso a la información con el que se cuente esté acorde con la protección de los derechos humanos.

Allí se precisa respecto del derecho de acceso a la información pública: i) que la legitimación por activa debe ser amplia, es decir, que toda persona puede ser titular de este derecho; ii) que existe una obligación positiva del Estado de suministrar la información o de otorgar una respuesta justificada ante la solicitud (excepciones legales), explicitando que *“la falta de respuesta es incompatible con la Convención Americana”*; iii) que todos los componentes del Estado son sujetos pasivos de este derecho, esto es, que no solo es exigible ante las autoridades administrativas sino ante todos los demás estamentos; iv) que el objeto de este derecho es la información, y no apenas los documentos públicos, debiendo entenderse éste en un sentido amplio; v) que el acceso a la información se debe regir por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia, que imponen la obligación estatal de producir información, conservarla y ponerla oficiosamente a disposición del público interesado; vi) que para la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información a través de una solicitud, se debe implementar *“un procedimiento simple, rápido y no oneroso, cuyo rechazo pueda ser revisado”*; vii) que existe una obligación del Estado de adoptar normas y prácticas para garantizar el derecho de acceso a la información o de suprimir o enmendar las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones al mismo.

El estudio evidencia también la estrecha relación que existe entre el derecho de acceso a la información en poder de Estado y el derecho a la participación política consagrado en el artículo

⁶ T- 451 de mayo 26 de 2011 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

⁷ Consultado en:

<http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>



23 de la Convención Americana, indicando que *“se ha descrito a la información como ‘oxígeno de la democracia’, cuya importancia se vislumbra en diferentes niveles. Fundamentalmente la democracia consiste en la habilidad de los individuos de participar efectivamente en la toma de decisiones que los afecten. Esta participación depende de la información con la que se cuenta”*.

En el ámbito nacional, la Corte ha reconocido la Ley 57 de 1985, *“por la cual se ordena la publicidad de los actos y los documentos oficiales”*, expedida antes de la carta de 1991, como una regulación constitucionalmente admisible que regula el contenido del derecho previsto en el artículo 74 superior.⁸

A este debe agregarse, la Ley estatutaria 1712 de 2014, de transparencia en la información pública, la cual previene el acceso a la misma por parte de los ciudadanos, aplicable al Consejo de Estado (art. 5°). El artículo 7° de la misma precisa:

Artículo 7°. *Disponibilidad de la Información.* En virtud de los principios señalados, deberá estar a disposición del público la información a la que hace referencia la presente ley, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas dicha información en la Web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, estos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Parágrafo. Se permite en todo caso la retransmisión de televisión por internet cuando el contenido sea información pública de entidades del Estado o noticias al respecto.

Resta por indicar como un rasgo de interés para esa reconstrucción histórica, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a finales de 2019, amparó el acceso a las actas del Consejo de Ministros entre 1984 y 1991, respecto de las cuales se pregonaba una eventual reserva fundado en la Ley 63 de 1923. Ahora bien, en este caso la información que se solicita no es reservada.

Finalmente, en el caso en el que alguna documentación no se encuentre en los archivos de esa Corporación, la misma no puede negarla sino direccionar a la institución o entidad que efectivamente la tenga.

De esta manera se comprueba la vulneración ostensible y reiterada de los derechos fundamentales invocados, así como el mantenimiento en el error de una funcionaria de la Corporación.

4. PRETENSIONES

Con fundamento en los hechos relacionados y la argumentación jurídica, solicito disponer y ordenar a la parte accionada y a favor mío, que me sea suministrada, a mi costa, la información solicitada, a saber, los conceptos previos emitidos por esa Corporación relacionados en la misiva presentada el 11 de septiembre de los corrientes a la relatoría de esa entidad, mencionados en el

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-167 de 1° de abril de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



hecho 3.3. de este memorial.

En caso de que en la corporación no se encuentre la misma, disponer a quien corresponda que sea suministrada, tal y como quedó señalado.

5. PRUEBAS

Se allegan la siguientes:

- 5.1. Solicitud remitida por correo electrónico el 11 de septiembre de 2020.
- 5.2. Respuesta del Consejo de Estado de 15 de septiembre de 2020.
- 5.3. Solicitud remitida por correo electrónico el 18 de septiembre de 2020.
- 5.4. Nueva respuesta del Consejo de Estado de 25 de septiembre de 2020.
- 5.5. Carta de Presentación de 25 de febrero de 2020.

6. JURAMENTO

Manifiesto, bajo la gravedad del juramento, que no he interpuesto otra acción de Tutela por los mismos hechos y derechos aquí relacionados, ni contra la misma autoridad.

7. NOTIFICACIONES

Recibiré notificaciones en la Avenida calle 40 A número 8-91, apto 2105, de la ciudad de Bogotá, D.C. o en los correos electrónicos jfromerot@unal.edu.co o jfromerot@hotmail.com

La parte accionada se puede notificar de la siguiente manera en la. Calle 12 No. 7-65., también de esta ciudad, sede del Palacio de Justicia o en las direcciones de correo electrónico relatoriace@consejoestado.ramajudicial.gov.co u otra que esa entidad tenga destinada para tal fin.

Con el respeto de la usanza,

JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN
C.C 79'391.488 de Bogotá

