



Demandante: Armando Ramírez Olarte
Demandado: presidente de la República
Radicación No.: 17001-23-33-000-2025-00068-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Ocho (8) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 17001-23-33-000-2025-00068-01
Accionante: ARMANDO RAMÍREZ OLARTE
Accionado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Tema: Confirma – niega pretensiones.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala conoce de la impugnación presentada por la parte accionante contra la sentencia de 28 de noviembre 2024, dictada por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. El señor Armando Ramírez Olarte promovió acción de cumplimiento contra el presidente de la República¹. Con su solicitud pretende que se le ordene a la autoridad accionada el acatamiento de lo dispuesto en los artículos 6 y 189.10 de la Constitución Política, así como el artículo 9 de la Ley 63 de 1923.

2. Como consecuencia del obedecimiento de las normas invocadas, solicitó que se le ordene al presidente de la República que se abstenga de realizar las sesiones del consejo de ministros de manera pública; esto es, mediante transmisión por radio, televisión o por cualquier medio digital, bien sean públicos o privados, de forma que los mismos sean realizados de manera reservada.

2. Hechos y fundamento de la demanda

3. La parte accionante manifestó que, el 4 de febrero de 2025, el señor presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, ordenó la transmisión en directo por canales de televisión y radio pública y privada, del consejo de ministros convocado para ese día.

4. Refirió que la transmisión se efectuó desde las 5:20 pm hasta cerca de la media noche. Situación que tildó como un hecho notorio.

¹ La demanda fue presentada a través de correo electrónico del 26 de febrero de 2025.



5. Afirmó que tal acto contraría el contenido del artículo 9 de la Ley 63 de 1923, que dispone que las sesiones de los consejos de ministros son absolutamente reservadas. De ahí que, no puedan ser públicas.

6. Mencionó que el señor presidente de la República manifestó en su red social «X» su intención de seguir realizando los consejos de ministros de manera pública. No obstante, consideró que, al ser un servidor público y primera autoridad administrativa del país, tiene la obligación de acatar y cumplir la Constitución y la Ley.

3. Actuaciones procesales en primera instancia

7. El asunto inicialmente correspondió al Juzgado 32 Administrativo de Bogotá, quien mediante providencia del 28 de febrero de 2025 declaró su falta de competencia funcional y territorial para conocer la demanda de la referencia. Por consiguiente, dispuso la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Caldas.

8. Mediante providencia del 6 de marzo de 2025, el Tribunal admitió la demanda. En consecuencia, ordenó la notificación personal del presidente de la República «o de quien hiciera sus veces» y le concedió el término de 3 días para intervenir en el proceso. También dispuso la notificación del agente del Ministerio Público, según lo previsto en el artículo 303 del CPACA.

4. Contestaciones e informes

4.1. Armando Ramírez Olarte

9. El accionante mencionó que dentro del trámite y presentación de la acción de cumplimiento de la referencia recibió respuesta por parte de Canal Caracol TV, Canal RCN y RTVC, a las solicitudes que presentó con anterioridad a la radicación de la demanda y en las que pidió información relacionada con la trasmisión del evento del 4 de febrero de 2025. Asimismo, informó que recibió respuesta de la Presidencia de la República, al requerimiento previo que realizó.

4.2. Presidencia de la República

10. En primer lugar, la autoridad expuso que la presente demanda es improcedente por falta de agotamiento del requisito de renuencia. Al respecto, afirmó que la solicitud de cumplimiento presentada por el señor Ramírez Olarte no dio cuenta de las razones en las que sustenta el presunto incumplimiento. Además, indicó que le brindó una respuesta de fondo al actor en la que le explicó por qué la transmisión del consejo de ministros del pasado 4 de febrero de 2025 fue legal, de manera que no es cierto que hubiera guardado silencio.

11. En segundo lugar, la autoridad alegó la ausencia de incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6 y 189.10 de la Constitución Política, así como 9 de la Ley 63 de 1923. Para el efecto, señaló que la transmisión pública de la sesión del consejo de ministros del 4 de febrero de 2025 fue legítima, dado que los asuntos allí tratados no están sujetos a reserva legal y su divulgación obedece a un



ejercicio democrático para la apropiación de las políticas de gobierno por parte de la ciudadanía.

12. En este punto, afirmó que el contenido de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 debía ser interpretado en armonía con la Constitución Política, la legislación y la jurisprudencia vigente a propósito de los principios de publicidad de la información y la libertad de expresión en un Estado social y democrático de derecho.

13. Bajo tal paradigma, señaló que la Ley 1712 de 2014 constituye el marco normativo para la limitación del derecho a la publicidad de la información, en concordancia con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011. También hizo referencia a lo expuesto por la Corte constitucional en la sentencia C-416 de 2024.

14. Afirmó que el anterior marco jurídico resulta relevante, máxime cuando la norma acusada de incumplida data del año 1923 y el legislador de la época no precisó qué asuntos se consideraban bajo reserva, las circunstancias de temporalidad de la reserva, ni tampoco los bienes jurídicos que buscaba proteger con la prohibición legal.

15. Con ello, concluyó que la demanda no permite demostrar el incumplimiento del artículo 9 de la Ley 63 de 1923, dado que los asuntos tratados en tal sesión no representaban una amenaza al interés público, al no estar relacionados con la política de defensa y seguridad nacional o las operaciones militares y de policía, instrucciones en materia diplomática, negociaciones internacionales reservadas, datos de operaciones de crédito público ni, en general, bienes jurídicos protegidos por la reserva legal.

16. De otro lado, refirió que el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 establece la reserva de las sesiones del consejo de ministros cuando este funja como cuerpo consultivo. Es decir, cuando se presentan asuntos para el estudio o la consulta de cada uno de los ministros, caso en el cual existe la prohibición de divulgar información, incluyendo, el nombre del ministro al que se le hubiera presentado la consulta.

17. En tal sentido, precisó que, cuando el consejo de ministros fungía como cuerpo deliberativo o en otro contexto distinto al de cuerpo consultivo, no había prohibición legal de publicar o comunicar el contenido de las sesiones o el nombre de los ministros que participaban en la respectiva sesión.

18. Expuso que la sesión transmitida al público el pasado 4 de febrero de 2025 no se había desarrollado en el contexto de lo estipulado en el artículo 9 de la Ley 63 de 1923. Por lo tanto, no era cierto que se hubieran divulgado temas objeto de reserva legal como erradamente lo interpretaba el actor. Además, refirió que éste último tampoco justificó en su demanda ni en el escrito de renuencia, que la sesión se hubiera adelantado en los términos descritos por la norma.

19. En todo caso, mencionó que el presidente de la República está legalmente facultado para fijar las funciones especiales de los consejos de ministros y las



reglas necesarias para su funcionamiento, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 489 de 1998. Esto, dada su calidad de jefe de Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa y la naturaleza de los asuntos a tratar.

20. Concluyó que el accionante incurre en un yerro al afirmar que existe un incumplimiento de las disposiciones invocadas con la demanda, pues el señor presidente honró el principio democrático y la regla general de publicidad de la información, para poner en conocimiento del interés general temas que no están sujetos a reserva y amparado en la facultad que le otorga la ley para fijar las reglas del funcionamiento del consejo de ministros.

5. Fallo de primera instancia

21. En sentencia de 28 de marzo de 2025, la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento, en relación con los artículos 6 y 189.10 de la Constitución Política, y negó las pretensiones de la demanda en relación con el artículo 9 de la Ley 63 de 1923.

22. Como fundamento de su decisión, el *a quo* afirmó que la acción fue prevista para exigir el cumplimiento de deberes consignados en normas aplicables con fuerza material de ley o de actos administrativos. En consecuencia, resultaba improcedente el ejercicio del medio de control de la referencia para exigir el acatamiento de artículos de orden constitucional, como lo pretendía el señor Ramírez Olarte.

23. De otro lado, consideró que el hecho de que el día 4 de febrero de 2024 se hubiera transmitido el consejo de ministros no demostraba el incumplimiento del artículo 9 de la Ley 63 de 1923.

24. Para el efecto, el Tribunal argumentó que dicha disposición tiene lugar en aquellos eventos en los cuales el consejo de ministros actúa como un cuerpo consultivo y se discute un asunto preciso de consulta. No obstante, de los elementos de juicio recaudados, no se advertía que la sesión celebrada el 4 de febrero de 2024 hubiera sido adelantada en calidad de cuerpo consultivo o que se hubieran presentado asuntos para el estudio de consultas a cargo de ministros determinados.

25. Incluso, señaló que lo único de lo que se tenía constancia era que de la franja horaria comprendida entre las 5:24 p.m. y 7:28 p.m. se transmitió una alocución presidencial, y de las 7:29 p.m. a 11:23 p.m., el consejo de ministros, según las certificaciones allegadas al expediente por parte de distintos medios de comunicación, sin que se tuviera constancia del acta de la sesión, el orden del día, los asuntos debatidos y las decisiones allí adoptadas. Por ende, no estaba demostrado el incumplimiento del artículo 9 de la Ley 63 de 1923.



6. Impugnación

26. El señor Armando Ramírez Olarte solicitó que se revocara el ordinal segundo de la providencia impugnada y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda, de forma que se le ordene al señor presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, que se abstenga de transmitir por los canales de televisión, radio o medios digitales privados y públicos el consejo de ministros, por tratarse de eventos que deben ser realizados de manera reservada.

27. En síntesis, el actor mencionó que la Ley 63 de 1923 se encuentra vigente. También indicó que hay situaciones, decisiones, informaciones y un sinnúmero de aspectos que son del resorte, manejo, conocimiento y administración del consejo de ministros del gobierno de turno y que no necesariamente deben ser de conocimiento público, por razones de prudencia, seguridad, tacto en el manejo de las relaciones con la ciudadanía, etc.

28. Precisó que, cuando se trata de una charla informal del consejo de ministros, no se impone ninguna dificultad. Situación distinta ocurre cuando se trata de asuntos de Estado o de gobierno, en los cuales debe primar el carácter reservado de la información.

29. Refirió que la norma establece que las sesiones del consejo de ministros son absolutamente reservadas. Por tanto, no debe hacerse una diferenciación entre la naturaleza consultiva o deliberativa de ellas, dado que el consejo de ministros *per se* tiene naturaleza consultiva y deliberativa. Además, indicó que la transmisión del 4 de febrero del presente año no fue una alocución presidencial, sino un consejo de ministros. E incluso, se han transmitido otras sesiones.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

30. Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada por el señor Armando Ramírez Olarte contra la sentencia de 28 de marzo de 2025, proferida por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Caldas. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125², 150³ y 243⁴ de la Ley 1437 de 2011⁵, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado. Esta última disposición establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de «...las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten

² Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.

³ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.

⁴ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.

⁵ Artículo 150. Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código [...]



por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento».

2.2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

31. La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

32. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 1997, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad «la renuencia» (artículo 8), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

33. Para que la demanda proceda, se requiere:

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (artículo 1)⁶.

(ii) Que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, encargado de ello (artículos 5 y 6).

(iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad o el particular accionado frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «[...] cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable [...]» caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda (artículo 8).

(iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(v) Que la acción no persiga la protección de derechos fundamentales que puedan ser garantizados a través de la tutela (artículo 9), ni el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración (artículo 9).

34. En caso de que no se acredite el cumplimiento de la constitución en renuencia, procederá el rechazo de la demanda. Sin embargo, el incumplimiento

⁶ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



de alguno de los otros requisitos de procedibilidad conlleva la declaratoria de improcedencia del medio de control.

2.3. De la renuencia

35. La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia del accionado. Este requisito consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado a la autoridad o al particular que ejerce funciones públicas, exigiéndoles el acatamiento de un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste**⁷, sin que el demandado de respuesta en un plazo de diez días o se ratifique en el incumplimiento.

36. En efecto, el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

37. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que «...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»⁸.

38. Sobre este tema, esta Sección⁹ ha dicho que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación

⁷ Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** (Negrita fuera de texto)

⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta. Providencia del 20 de octubre de 2011. Radicado núm. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011. Radicado núm. 2011-00024-01. M.P. Susana Buitrago Valencia.



a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹⁰. (Énfasis de la Sala)

39. Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así. Por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

40. En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»¹¹.

41. En el caso concreto, la parte actora probó que el 8 de febrero de 2025 le dirigió una petición a la Presidencia de la República en la que le solicitó el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6 y 189.10 de la Constitución Política, así como 9 de la Ley 63 de 1923. Ello, a fin de que el señor presidente de la República se abstuviera de realizar el consejo de ministros de manera pública.

42. También se tiene conocimiento de que la Presidencia de la República proporcionó respuesta a la solicitud previamente referida el día 27 de febrero del presente año mediante oficio OFI25-00035270 / GFPU 13150000¹². Se resalta que, si bien le fue enviada al peticionario con posterioridad a la presentación de la demanda, la misma ocurrió en un término razonable y en los términos del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011¹³.

43. En esa oportunidad, la Presidencia le informó al solicitante que la reserva legal que rodea las sesiones del consejo de ministros, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de Ley 63 de 1923, debía ser interpretada con lo dispuesto por la legislación actual a propósito de la materia. También se refirió al contenido del artículo 6 *ibidem*, para precisar que el consejo de ministros tiene

¹⁰ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, Exp. 2003-00724. MP. Darío Quiñones Pinilla

¹¹ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, EXP. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, EXP. 2011-00019.

¹² Véase: índice 13 – Exp: 17001-23-33-000-2025-00068-00.

¹³ «**ARTÍCULO 14. TÉRMINOS PARA RESOLVER LAS DISTINTAS MODALIDADES DE PETICIONES.** <Ver ampliación temporal de términos en Notas de Vigencia> <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción [...]».



dos funciones principales a efectos de resolver los asuntos referidos en el artículo 3 de la normativa: una como cuerpo consultivo y otra como cuerpo deliberativo.

44. Con ello, concluyó que la viabilidad de levantar la reserva prevista en la Ley 63 de 1923 para cada sesión del consejo de ministros, depende de un ejercicio de ponderación que haga el señor presidente de la República, en el que analice la calidad en que actuará dicho órgano; esto es, si como órgano consultivo o deliberativo, así como las materias que se van a tratar. Esto, también por disposición del artículo 47 de la Ley 489 de 1998, que le otorga la facultad al jefe de Estado de definir las reglas de funcionamiento de dichas sesiones.

45. En vista de lo anterior, no hay duda de que la parte actora agotó en debida forma el requisito de renuencia ante la autoridad accionada. Por tal motivo, se seguirá con el análisis de los requisitos de procedencia de la acción.

2.4. De la procedencia de la acción de cumplimiento

46. Conforme a lo expuesto, el señor Armando Ramírez Olarte solicitó que se le ordene al presidente de la República el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6 y 189.10 de la Constitución Política, así como el artículo 9 de la Ley 63 de 1923, para que se abstenga de realizar los consejos de ministros de manera pública y, por el contrario, los adelante de forma reservada.

47. En relación con las pretensiones encaminadas al acatamiento de los artículos 6 y 189.10 de la Constitución, la Sala confirmará la decisión de primera instancia, que declaró la improcedencia de la acción. Esto obedece a que este mecanismo procura por hacer efectiva la observancia de normas con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la respectiva autoridad y no, disposiciones de mayor jerarquía¹⁴.

48. Ahora, en lo que respecta al artículo 9 de la Ley 63 de 1923, es evidente que se cumple con el requisito de que la norma que se solicita acatar tenga rango de ley o acto administrativo. Igualmente se satisface el requisito de que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de una autoridad pública.

49. Respecto del requisito de subsidiariedad, se evidencia que lo pretendido por el accionante no involucra la protección directa de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco existe otro mecanismo judicial para hacer efectiva la obligación establecida en el artículo 9 de la Ley 63 de 1923. Adicionalmente, se advierte que la norma de la que es objeto de la demanda se encuentra actualmente vigente, en la medida en que no fue derogada, modificada o sustituida en el ordenamiento jurídico.

50. Finalmente, se advierte que lo pretendido por la parte actora no persigue el cumplimiento de una disposición que involucre un gasto a cargo para el presidente de la República.

¹⁴ Véase, entre otros: Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 20 de febrero de 2025. Rad: 25000-23-41-000-2024-01469-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



51. Por tanto, la Sala encuentra que la demanda es procedente y, por tanto, continuará con el estudio de fondo, a fin de determinar si la norma contiene un mandato expreso y exigible al presidente de la República.

2.5. Caso concreto

52. Como ya fue advertido, el señor Ramírez Olarte indicó que los consejos de ministros no pueden ser públicos, so pena de infringir la ley. En su sentir, hay situaciones, decisiones y aspectos que son del resorte exclusivo de la administración y del gobierno de turno y que no tienen que ser de conocimiento público por razones de prudencia, seguridad y tacto en el manejo de las relaciones con la ciudadanía.

53. Afirmó que, cuando se trata de una charla informal, no habría ninguna dificultad. No obstante, cuando se trata de asuntos de gobierno o de Estado, sobreviene la importancia del carácter reservado de la información.

54. Agregó que no había discusión de que la sesión transmitida el 4 de febrero de 2025 fue un consejo de ministros y no una alocución presidencial, pues así lo reconoció la misma Presidencia de la República en su intervención, el señor presidente de la República en su red social «X» y, por lo demás, constituye un hecho notorio que incluso se han vuelto a transmitir públicamente. También precisó que el consejo de ministros *per se* es consultivo y deliberativo dada su naturaleza y funciones a cargo.

55. Por su parte, la Presidencia de la República centró su defensa en tres argumentos principales:

56. En primer lugar, expuso que la reserva que dispone el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 está sujeta a los temas que se traten en la sesión respectiva. Como sustento, alegó que la disposición en cita debía ser armonizada con la Constitución Política, la legislación y la jurisprudencia vigente. Ello, en el entendido de que los principios de publicidad de la información y libertad de expresión constituyen pilares fundamentales en un Estado Social de Derecho.

57. En segunda medida, alegó que el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 establece la reserva legal siempre y cuando el consejo de ministros actúe como cuerpo consultivo. Esto es, cuando se presentan asuntos para el estudio de los ministros. No obstante, la sesión adelantada el pasado 4 de febrero no se desarrolló en el contexto de la citada norma, pues allí no se le atribuyó a ningún integrante una consulta específica en relación con algún proyecto de gobierno.

58. Finalmente, refirió que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 47 de la Ley 489 de 1998, el presidente de la República está facultado para fijar las funciones especiales del consejo de ministros y las reglas necesarias para su adecuado funcionamiento.

59. Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Caldas negó la demanda en relación con el cumplimiento de la disposición normativa en cita. Esto, al considerar que el hecho de que el 4 de febrero de 2025 se hubiera transmitido el



consejo de ministros a través de distintos medios de comunicación no implicaba el desconocimiento del artículo 9 de la Ley 63 de 1923, por cuanto no se demostró que se hubiera convocado la sesión como cuerpo consultivo, ni que se hubieran presentado asuntos para el estudio de consultas a cargo de ministros determinados.

60. Sustentó su premisa, en que no tenía conocimiento del acta, el orden del día, los asuntos debatidos o las decisiones tomadas, que permitieran colegir que la reunión transmitida fue efectivamente como un cuerpo consultivo, requisito indispensable para que opere la reserva de las sesiones, según lo dispone el artículo 9 de la Ley 63 de 1923.

61. Pues bien, encuentra la Sala que la presente controversia consiste en establecer si el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 establece un mandato imperativo e inobjetable a cargo del presidente de la República en relación con la forma de adelantar el consejo de ministros y si el mismo ha sido incumplido. En particular, porque la sesión del 4 de febrero de 2025 fue transmitida públicamente.

62. Para resolver lo anterior, es necesario analizar el contenido del precepto que se alega como desacatado y en caso de que de aquel se desprenda un mando imperativo, expreso e inobjetable, se deberá verificar, a partir de los elementos de convicción que forman parte del expediente, si el presidente de la República lo ha incumplido.

63. La norma cuyo incumplimiento se alega es el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 «Por la cual se organiza el consejo de ministros», que dispone:

ARTÍCULO 9. Las sesiones del consejo de ministros como cuerpo consultivo son absolutamente reservadas, y no podrá revelarse ni el nombre del ministro a cuyo estudio haya pasado cada asunto materia de consulta.

64. Del tenor de la disposición vista se colige que las sesiones del consejo de ministros como cuerpo consultivo tienen carácter reservado.

65. Ahora bien, el destinatario de la norma en comento es el presidente de la República. Lo anterior, según lo dispuesto en los artículos 1 de la Ley 63 de 1923 y 47 de la Ley 489 de 1998, que establecen:

ARTÍCULO 1. El consejo de ministros de que habla el artículo 208 de la Constitución Nacional, lo componen **el presidente de la república**, o quien lo sustituye en el cargo conforme al acto legislativo número 3 de 1910, y los ministros del despacho ejecutivo.

Será presidente del consejo de ministros el jefe del poder ejecutivo, y en los casos de excusa de este o de cualquier motivo que accidentalmente le impida presidir, lo sustituirá en la presidencia del consejo uno de los ministros, en el orden de precedencia fijado en la ley.

El secretario general de la presidencia de la república será el secretario del consejo de ministros.

En caso de falta del secretario general lo remplazará el oficial mayor de la secretaría de la presidencia.



ARTICULO 47. CONSEJO DE MINISTROS. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> El Consejo de Ministros estará conformado por todos los Ministros convocados por el Presidente de la República. Mediante convocatoria expresa podrán concurrir también los directores de departamento administrativo, así como los demás funcionarios o particulares que considere pertinente el Presidente de la República.

Sin perjuicio de las funciones que le otorgan la Constitución Política o la ley, **corresponde al Presidente de la República fijar las funciones especiales del Consejo y las reglas necesarias para su funcionamiento.** (Énfasis de la Sala)

66. Así pues, es claro que le corresponde al presidente de la República convocar y presidir el consejo de ministros, así como fijar las reglas necesarias para su funcionamiento.

67. Ahora bien, resulta pertinente hacer dos precisiones en cuanto a la naturaleza de la reserva que impone la disposición objeto de análisis. La primera, es que la reserva está sujeta al evento en el cual sus integrantes fueron convocados y actúan como cuerpo consultivo. En tal caso, ni siquiera puede revelarse el nombre del ministro encargado del asunto objeto de la consulta.

68. Sobre el particular, la Ley 63 de 1923 dispone en su artículo 3 que el consejo de ministros cumple las funciones que le otorga la «Constitución Nacional, el Código Fiscal, la Ley 14 de 1923 y las demás leyes expedidas hasta hoy o que en el futuro se expidan». Asimismo, se destaca que, de conformidad con los artículos 4 y 5 *ibidem*, el consejo de ministros puede intervenir por medio de dictámenes en el estudio de los asuntos que a su consideración someta el presidente de la República o alguno de los ministros, sin que aquellos resulten obligatorios para quien solicitó la opinión¹⁵.

69. En particular, el artículo 6 *ibidem* establece que el consejo de ministros puede sesionar como cuerpo consultivo o deliberativo. En este caso, los miembros del consejo de ministros son responsables solidariamente penal y civilmente por la violación de la Constitución y por los perjuicios que causen a la nación:

ARTÍCULO 6. En los demás casos en que **el consejo de ministros no sea un cuerpo puramente consultivo sino deliberativo**, con autoridad para resolver sobre los asuntos de que habla el artículo 3o. de esta ley, los miembros de esa corporación que hubieren concurrido con sus votos a la resolución de un asunto dado, serán solidariamente responsables penal y civilmente por la violación de la Constitución o de la ley y por los perjuicios que se causen a la nación. (Énfasis de la Sala)

70. Por consiguiente, es claro que la Ley 63 de 1923 distingue entre la función consultiva y deliberativa del consejo de ministros, siendo la primera la sujeta a reserva legal.

¹⁵ «**ARTÍCULO 4.** Independientemente de los asuntos de que habla el artículo anterior, el consejo de ministros puede intervenir por medio de dictámenes en el estudio de los asuntos que a su consideración sometan el presidente de la república o cualquiera de los ministros de acuerdo con el presidente.

ARTÍCULO 5. Los simples dictámenes que emita el consejo de ministros conforme al precedente artículo, no obligan ni al presidente de la república ni al ministro que hubiere solicitado la opinión del consejo».



71. Ahora bien, la segunda precisión es que no puede perderse de vista la proposición elevada por la Presidencia de la República en su escrito de contestación de la demanda relacionada con la necesidad de armonizar la norma con el orden jurídico vigente. Ello adquiere vital relevancia en el marco de un Estado Social de Derecho, máxime cuando la disposición data de un régimen constitucional anterior.

72. Al respecto, debe recordarse que uno de los principios que permea el ordenamiento jurídico es el de interpretación conforme a la Constitución. Según lo expuesto por la Corte Constitucional:

[...] todos los mandatos del ordenamiento jurídico se deben interpretar de forma tal que su sentido guarde coherencia con las disposiciones constitucionales. Ello implica varias cosas: primero, que toda interpretación que no sea conforme a la Constitución, debe ser descartada; segundo, que ante dos interpretaciones posibles de una norma, el juez se debe inclinar por aquella que, en forma manifiesta, resulte más adecuada a los mandatos superiores; tercero, que en caso de dos o más interpretaciones que sean, en principio, igualmente constitucionales, el juez, en ejercicio de su autonomía funcional, deberá escoger en forma razonada aquella que considere mejor satisface los dictados del constituyente en el caso concreto¹⁶.

73. Lo anterior obliga a los operadores judiciales a «buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico»¹⁷. De ahí que no baste una interpretación literal del contenido de la norma, sino que sea necesario verificar sus implicaciones a la luz del contexto actual, la legislación en materia de reserva legal y la jurisprudencia sobre el particular.

74. En ese sentido, para esta Sección, es importante resaltar que el contenido del artículo 9 de la Ley 63 de 1923, debe ser visto a la luz de los principios democrático y de publicidad reconocidos constitucionalmente.

75. El primero de ellos propende a facilitar la participación «de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación»¹⁸. Este principio se relaciona con los derechos a la participación y al acceso a la información, en virtud de los cuales se procura que los ciudadanos «estén informados de las actuaciones de las administraciones públicas o de las autoridades en general, y/o contar con herramientas o espacios para manifestarse o expresar sus puntos de vista. Ello necesariamente se integra con el carácter pluralista e inclusivo del Estado colombiano, según el cual resulta imperativo involucrar a todos los grupos, inclusive los minoritarios, en los asuntos que los afectan»¹⁹.

76. En cuanto al segundo de ellos, la Constitución reconoce expresamente la publicidad que debe caracterizar las actuaciones de la administración (art. 209

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1026 de 2001.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-054 de 1996.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-065 de 2021.

¹⁹ Ibidem.



de la C.P.²⁰), así como el derecho al acceso a la información pública (art. 74 de la C.P.²¹). Este último está regulado en la Ley 1712 de 2014²².

77. La referida Ley establece que el derecho al acceso a la información solamente puede ser restringido de forma excepcional, limitada y proporcional²³. En esa misma línea, la Corte Constitucional ha definido:

[!]la ley que limita 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 qué autoridades pueden establecer dicha reserva. En efecto, **la Constitución en este sentido rechaza las normas genéricas o vagas que pueden terminar siendo una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado**. Para que esto no ocurra y no se invierta la regla general de la publicidad, la ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas²⁴ (Énfasis de la Sala)

78. Por tal razón, la Ley definió las excepciones al carácter público de la información. Al respecto, estableció que, únicamente sería reservada la información que tenga la capacidad de generar un daño a los derechos de las personas naturales o jurídicas, por ejemplo, porque se relacionan con su intimidad²⁵, o la que tenga la identidad de generar un daño a los intereses públicos, por ejemplo, por tratarse de aspectos de defensa y seguridad nacional²⁶.

²⁰ ARTICULO 209. «**La función administrativa está al servicio de los intereses generales** y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y **publicidad**, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. [...]».

²¹ ARTICULO 74. «Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley».

²² «Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones».

²³ Véase artículo 4 ibidem.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-274 de 2013.

²⁵ **ARTÍCULO 18. INFORMACIÓN EXCEPTUADA POR DAÑO DE DERECHOS A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS.** <Artículo corregido por el artículo 2 del Decreto 1494 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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:

a) <Literal corregido por el artículo 1 del Decreto 2199 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:>

El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011.

b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad.

c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales.

²⁶ **ARTÍCULO 19. INFORMACIÓN EXCEPTUADA POR DAÑO A LOS INTERESES PÚBLICOS.** <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional:

a) La defensa y seguridad nacional;

b) La seguridad pública;

c) Las relaciones internacionales;

d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso;

e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales;

f) La administración efectiva de la justicia;



79. Ello permite advertir que la reserva que establece la Ley 63 de 1923, a propósito de las sesiones del consejo de ministros, debe ser entendida en el marco de los parámetros definidos por el ordenamiento jurídico vigente. Por lo tanto, su lectura está supeditada a que en ella se aborden asuntos que actualmente se consideran como sometidos a reserva, en el entendido de que tengan la capacidad de causar un daño a los intereses públicos o a los derechos fundamentales de las personas.

80. En otros términos, si bien el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 le imprime el carácter de reserva a los consejos de ministros que sean convocados como cuerpo consultivo, lo cierto es que tal disposición no aplica de manera automática. Por el contrario, la misma está sujeta a los temas que se aborden en cada sesión, pues son aquellos los que delimitarán si la misma puede ser pública o debe ser privada.

81. De manera que, a juicio de esta Sección, la norma no contiene el mandato imperativo e inobjetable alegado por el demandante a cargo del presidente de la República. No se trata de una regla que opera de manera automática y genérica. Por el contrario, tiene un alcance que debe ser interpretado en sentido restrictivo. Como viene de verse, es necesario que concurren dos condiciones: la primera, atinente a que la sesión actúe en calidad de cuerpo consultivo y, la segunda, que se vayan a tratar asuntos sometidos a reserva.

82. Desde esa perspectiva, para esta Sala de Decisión corresponde negar las pretensiones de la demanda, pues de la disposición invocada no se desprende un mandato imperativo e inobjetable, del cual se le pueda ordenar al señor presidente de la República que se abstenga de transmitir públicamente las referidas reuniones.

83. La Sala reitera que la disposición debe ser armonizada con los principios que irradian el Estado Social de Derecho, el ordenamiento jurídico actual y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, en aras de garantizar el principio de interpretación conforme. Análisis del cual se desprende que la reserva a la que hace referencia el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 tiene lugar cuando el presidente convoca la sesión como cuerpo consultivo y en ella se van a tratar temas que por su naturaleza pueden afectar derechos fundamentales de las personas o el interés público general. De manera que, cuando la sesión pretende ser informativa, o simplemente deliberativa sobre distintos asuntos que interesan a la comunidad, la reserva legal no opera.

84. Valga señalar que, si lo pretendido es cuestionar la naturaleza de la sesión o de la información que se está transmitiendo públicamente, por ser de carácter sensible, o aquella exceptuada por la Ley 1712 de 2014, este no es el mecanismo judicial.

-
- g) Los derechos de la infancia y la adolescencia;
 - h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país;
 - i) La salud pública.

PARÁGRAFO. Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.



85. En otras palabras, escapa de la órbita del juez de la acción de cumplimiento determinar si los consejos de ministros transmitidos públicamente están vulnerando la reserva legal, comoquiera que ello es del resorte del señor presidente de la República según el tipo de información y el análisis que en cada caso particular realice, de conformidad con lo dispuesto en la referida normativa.

86. En similar sentido se ha pronunciado esta colegiatura a propósito del deber de las entidades públicas de definir los documentos sometidos a reserva. Se destaca, por ejemplo, que en una oportunidad en la que se analizó el contenido del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, la Sala determinó que la norma establece el deber de las entidades estatales con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de publicar los documentos contractuales en la plataforma del SECOP II, con excepción de los sometidos a reserva. En este último escenario, se resaltó que cada obligada debía analizar si se daban los supuestos definidos por la Ley 1712 de 2014, para limitar el carácter público de la información²⁷.

87. Por lo anterior, no es esta la instancia procesal que deba decidir acerca de la información sometida a reserva legal. Este asunto deberá examinarlo el presidente de la República y, en un eventual escenario de responsabilidad, será la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes quien analice la posible configuración de una falta disciplinaria²⁸, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil que se pudiera llegar a configurar.

88. Finalmente, se recuerda que en virtud del artículo 47 de la Ley 489 de 1998, le corresponde al presidente de la República definir las pautas para el funcionamiento del consejo de ministros. Por lo tanto, será la máxima autoridad quien, caso a caso, ejerza sus prerrogativas y defina la modalidad del desarrollo de las sesiones, los temas a abordar y la naturaleza de la información que transmitirá públicamente, a la luz de los principios democrático y de publicidad.

2.6. Conclusión

89. En definitiva, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia proferida por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas el 28 de marzo del presente año que declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento de los artículos 6 y 189,10 de la Constitución Política y negó las pretensiones en relación con el artículo 9 de la Ley 63 de 1923.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 20 de febrero de 2025. Radicado núm. 25000-23-41-000-2024-01938-01.MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. En similar sentido: Sentencia del 10 de abril de 2025. Radicado núm. 25000-23-41-000-2024-01876-01 y sentencia del 24 de abril de 2025. Radicado núm. 25000-23-41-000-2024-02092-01. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

²⁸ Ley 1952 de 2019: «**ARTÍCULO 67. FALTAS GRAVES Y LEVES.** Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la incursión en prohibiciones, salvo que la conducta esté prevista como falta gravísima.

La gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 47 de este código».



90. Esto, tras advertir que la presente acción no fue diseñada para perseguir el acatamiento de normas constitucionales y, porque el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 no contiene un mandato imperativo e inobjetable a cargo del presidente de la República.

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

III. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 28 de marzo de 2025 proferida por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Caldas, por las razones aquí expuestas.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>»