Fundación para el Estado de Derecho

Bogotá D.C., febrero de 2024

HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Respetuoso saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, representada en este acto por **ANDRÉS CARO BORRERO,** identificado como aparece al pie de mi firma, a través del presente escrito, en ejercicio de los derechos y deberes consagrados en los artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución, presento **demanda** de inconstitucionalidad parcial en contra el **artículo 6 de la Ley 2272 de 2022,** el cual incorpora el artículo 8A de la Ley 418 de 1997, relacionado con la reserva de la información y la rendición de informes sobre la política de paz de Estado.

I. NORMAS DEMANDADAS

Se demandan los siguientes apartados subrayados y en negrita de la Ley 2272 de 2022 por medio de la cual "*se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones*":

> *"Artículo 6o. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:*
>
> *Artículo 8A. Gabinete de Paz. Cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia.*
>
> ***Parágrafo 1. El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos.***
>
> *Parágrafo 2. El Presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz, así como a otros servidores públicos, integrantes de las Comisiones de Paz del Congreso de la República, Gobernadores y Alcaldes de zonas afectadas por el conflicto o representantes de la sociedad civil que, por autorización del Presidente de la República, participen de los mismos.*

El Alto Comisionado para la Paz será invitado permanente a las sesiones del Gabinete de Paz."

II. ANOTACIÓN PREVIA

La Ley 2272 de 2022 tiene como objeto "*definir la política de paz como una política de Estado*", para lo cual adiciona, modifica y prorroga disposiciones normativas. En tal sentido, la referida ley establece que la política de paz total es *"prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia; incluyente e integral"* para lo cual contará, entre otros, *"con la participación de la sociedad civil" (artículo 2).*

Considerando lo anterior, la ciudadanía, las organizaciones humanitarias y demás actores de la sociedad civil tienen el derecho a ser informados, a recibir información y, en general, a conocer el estado de las negociaciones adelantadas bajo la política de paz total, atendiendo a la trascendencia democrática y social que representa la realización de negociaciones y/o sometimientos de actores armados y al margen de la ley, así como de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.

Estas garantías de información y acceso a la misma se sustentan entre otras, en el derecho de petición (artículo 23 constitucional), en el derecho a la información veraz e imparcial (artículo 20 constitucional), en el derecho de acceso a los documentos públicos (artículo 74 constitucional) y en el principio de publicidad (artículo 209 constitucional), reforzadas además por tratados internacionales que se integran al bloque de constitucionalidad y que son parámetros de constitucionalidad de las leyes (artículo 93 constitucional).

Pese a lo anterior, el apartado normativo demandado del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022, consagra una cláusula abierta de reserva a la información y una obligación ambigua para el Gobierno, de rendir informes sobre el desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin ninguna pauta o especificación temporal, aspectos que vulneran no sólo los derechos constitucionales señalados, sino el principio de máxima publicidad y divulgación de la información el cual garantiza, entre otros, la publicidad y transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

Considerando todo lo anterior se reitera que la presente demanda de inconstitucionalidad tiene como finalidad promover el respeto de las garantías fundamentales del Estado de Derecho, asociadas a la publicidad de las actuaciones de las autoridades, al derecho a la información veraz e imparcial, y al acceso a los documentos públicos, en una temática de gran trascendencia institucional y social como lo es la política de Paz total.

La garantía de estos derechos por parte del Gobierno posibilita no sólo que las gestiones y acuerdos con actores armados y estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto se realice bajo los parámetros de la Constitución y la ley, sino que la ciudadanía permanezca debidamente informada, todo ello como manifestación de los postulados de legalidad, buen gobierno y transparencia.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y RAZONES DE LA VULNERACIÓN

3.1 Vulneración de los artículos 23 y 74 de la Constitución sobre el derecho fundamental de petición y el derecho de acceso a los documentos públicos, así como de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en punto al derecho de acceso a la información y, de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 sobre excepciones de acceso a la información

A continuación, la confrontación entre la norma demandada y las infringidas, para pasar a explicar las razones que sustentan la afirmación:

NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL	NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS
"Artículo 6. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor: (…) *Parágrafo 1. El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos. (…)"*	*"Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales."* *"Artículo 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable."* *Artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (aprobada por la Ley 16 de 1972)* *"Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión:* *1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.* *2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:* *a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*

	b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.(…)" *Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por la Ley 74 de 1968)* *"Artículo 19* *1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.* *2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.* *3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:* *a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;* *b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."* *Ley Estatutaria 1712 de 2014:* *"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. *PARÁGRAFO. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable."* *"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;* *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."*

El artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 establece que, en el marco del Gabinete de Paz "*podrán tener el carácter de reservados*" tanto *"los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados"* como *"la información y documentos que se expidan en esta materia"*.

Esta disposición consagra una cláusula abierta de reserva (sigilique desconoce el núcleo esencial del derecho fundamental al acceso a la información (el cual hace parte del derecho de petición), así como los requisitos fijados por la Corte Constitucional para restringir esta garantía fundamental.

3.1.1 El derecho fundamental al acceso a la información pública y el principio de máxima publicidad y divulgación

Uno de los pilares esenciales de la democracia está representado en el derecho de todas las personas a acceder a información y documentos públicos, lo cual se relaciona, entre otros, con los principios de publicidad, transparencia y control de la gestión de los asuntos públicos. Es así como el derecho de petición (artículo 23 constitucional) se integra, entre otros, por el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos (artículo 74 constitucional) y por el derecho fundamental a recibir información veraz e imparcial (artículo 20 constitucional).

Bajo esta perspectiva, la Corte Constitucional ha destacado que el derecho de acceso a la información pública garantiza no sólo el principio de democracia participativa, sino que posibilita el control ciudadano de la actividad estatal, en tal sentido, la corporación judicial señala como funciones esenciales de este derecho las siguientes:

> "*En primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos. (…)*
>
> *Este derecho entonces constituye una garantía que materializa el principio de democracia participativa sobre el cual se estructura el Estado colombiano, que a su turno fortalece el ejercicio de la ciudadanía, en tanto permite "formar un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado."*
>
> *En segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización. Así por ejemplo, en relación con los derechos de las víctimas, esta Corporación reconoció que el derecho a acceder a documentos públicos es "una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad."*
>
> *Igualmente, en lo relativo al derecho a la información, esta Corporación resaltó que "el derecho a la información no es solamente el derecho a informar, sino también el derecho a estar informado. De ahí la importancia del artículo 74 de la Constitución Nacional, que 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." (…)*
>
> *Esa relación instrumental del derecho a acceder a la información pública también existe para alcanzar fines constitucionalmente legítimos, como lo son asegurar que las autoridades y agencias estatales expliquen públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder que han delegado en ellos los ciudadanos, así como el destino que le dado a los recursos públicos; y garantizar el cumplimiento de deberes constitucionales y legales por parte de la ciudadanía. (…)*
>
> *Finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal."*[1] *-Subrayas fuera de texto-*

[1] Corte Constitucional, sentencia C-274 de 2013.

Lo anterior permite concluir que la actividad de las autoridades estatales se rige por el *principio de máxima publicidad y divulgación*, el cual implica que la información y el acceso a la misma es la regla general, esto es, la presunción de que toda información pública es accesible, por lo que la reserva es una excepción que se somete a fines legítimos y a altos estándares de proporcionalidad e interpretación restrictiva:

> *"En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible y sujeta a un sistema restringido de excepciones. El establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información sin la observancia de los límites constitucionales y convencionales, crea un campo propicio para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como reservada, generando inseguridad jurídica respecto al ejercicio de este derecho y las facultades del Estado para restringirlo."*[2]

Lo anterior se encuentra en consonancia con instrumentos internacionales como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, en el marco del derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagran *la "libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole"*[3].

Fuerza concluir que la creación del secreto respecto de la política de paz del Estado, no cuenta con justificación suficiente, y en su lugar, desprotege y sacrifica otros derechos superiores.

3.1.2 Límites constitucionales para el acceso a la información pública

La Corte Constitucional ha precisado que la restricción del derecho al acceso a la información pública requiere de un estricto análisis de las medidas que consagran las limitaciones, en clave de razonabilidad, proporcionalidad y temporalidad.

Es así como el máximo tribunal de lo constitucional considera que el establecimiento de la reserva legal sobre cierta información pública es legítima, siempre y cuando se cumplan los siguientes presupuestos:

1. La restricción debe estar autorizada por la Constitución o la ley.
2. La disposición normativa que consagra la reserva legal debe ser precisa y clara sobre el tipo de información sujeta a reserva y respecto de las autoridades competentes para decidir sobre la misma.
3. La decisión de no entregar la información debe ser motivada y escrita.
4. Debe establecerse un límite temporal para la reserva.
5. Se deben garantizar sistemas de custodia de información.
6. Se debe garantizar la existencia de controles administrativos y judiciales.
7. La reserva opera sobre el contenido del documento pero no sobre su existencia.
8. La reserva no impide que los periodistas que acceden a la información puedan publicarla.
9. La reserva está sujeta a principios de razonabilidad y proporcionalidad.
10. Deben existir recursos judiciales para impugnar la decisión de reserva.

[2] Corte Constitucional, sentencia C-540 de 2012.
[3] Artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

11. En materia de "seguridad o defensa nacional" no es posible apelar a una fórmula genérica, toda vez que el legislador debe acreditar que tales fines se verían seriamente afectados con el acceso a la información.

En palabras de la Corte Constitucional, en jurisprudencia reiterada, se tiene que:

> *"12. En resumen, la Corte ha considerado que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública – o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información – cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información.*
>
> *En particular la Corte ha señalado que la finalidad de proteger la seguridad o defensa nacional es constitucionalmente legítima y por lo tanto para el logro de tales objetivos puede establecerse la reserva de cierta información. Sin embargo, en cada caso es necesario "acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde determinada información, lo que hace necesario mantener la reserva". En otras palabras, no basta con apelar a la fórmula genérica "defensa y seguridad del Estado" para que cualquier restricción resulte admisible. Adicionalmente es necesario que se satisfagan los restantes requisitos que han sido mencionados."*[4]

En el caso concreto, el legislador en el artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 desconoció los aludidos límites constitucionales establecidos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por lo que se solicita declarar inexequible la aludida reserva legal sobre sobre la información de la política de paz del Estado, tal y como se explica en el siguiente acápite.

3.1.3 La norma demandada vulnera la obligación de precisión y claridad de la reserva a la información

La ley 2272 de 2022 en su artículo 6 consagra el denominado Gabinete de Paz, conformado por los Ministerios que integran el Gobierno nacional, el cual sesionará bimestralmente o cuando así lo determine el Presidente de la República. En el marco de este gabinete se consagra una cláusula general de reserva para: **a)** los asuntos que se traten en sus sesiones referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados y, **b)** la información y documentos que se expidan en esta materia, excepto información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios.

Ahora bien, esta disposición normativa restringe los derechos constitucionales relacionados con el acceso a la información y documentación pública, toda vez que la norma no determina de manera

[4] Corte Constitucional, sentencia C-491 de 2007. Reiterada entre otras, en las sentencias C-274 de 2013 y C-951 de 2014.

precisa y clara el alcance de la reserva, ni mucho menos la autoridad competente que puede tomar la determinación de negar el acceso a la información.

(i) Respecto del primer asunto objeto de reproche constitucional, esto es, la delimitación precisa y clara de la reserva, la Corte Constitucional ha sido enfática en rechazar las normas genéricas y vagas que consagran reservas, puesto que se convierten en una "habilitación general" para que se mantenga en secreto la información:

> *"3) 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 reservadas. Al respecto ha dicho la jurisprudencia:*
>
> *"En los términos de la Constitución, la regla general de la publicidad sólo puede tener excepciones en virtud de leyes que, de manera específica, establezcan los casos concretos en los cuales ciertas autoridades claramente definidas pueden establecer que determinada información es reservada. Adicionalmente, la reserva sólo resulta procedente si el legislador aporta razones suficientes para justificarla."*[5] *-Subrayas fuera de texto-*

Considerando lo anterior, la norma demandada permite plantear las siguientes preguntas que evidencian su textura abierta:

¿La reserva se aplica a todos los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados e información derivada de la política de paz total?

¿La reserva aplica solamente a dichos asuntos siempre que sean tratados en las sesiones del Gabinete de Paz?

¿Los asuntos que no sean tratados en el Gabinete de Paz pero que tengan relación con la Ley 2272 de 2022 quedan exceptuados de la reserva?

¿Cuáles son las condiciones que justifican que la reserva pueda oponerse a los ciudadanos?

¿Bajo qué criterios se concreta la expresión "*podrán tener el carácter de reservados*" de la norma?

¿En qué causal de excepción al acceso a la información se fundamenta la reserva?

¿Qué autoridad es la habilitada para decidir sobre la reserva?

[5] Corte Constitucional, sentencia C-491 de 2007.

El artículo objeto de demanda no responde a ninguna de estas preguntas con precisión y claridad. Por ende, se desconoce uno de los criterios expresamente desarrollados por la Corte Constitucional, como parámetro de constitucionalidad en la materia.

Aunado a lo anterior, las expresiones *"asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados"* e *"información y documentos que se expidan en esta materia"* que orientan la reserva, no permiten precisar con claridad qué tipo de información es la que goza de este tratamiento excepcional.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre estas expresiones amplias, declarando la inconstitucionalidad de fórmulas que imponen restricciones genéricas. En efecto, en la sentencia C-274 de 2013 que revisó el proyecto de ley estatutaria sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública, posteriormente Ley Estatutaria 1712 de 2014, se declaró la inexequibilidad del parágrafo segundo del artículo quinto, toda vez que establecía amplias e indeterminadas excepciones a la obligación de entregar información pública:

> *"En efecto, este listado genérico cobija todo tipo de información, sin precisar de manera clara y concreta el tipo de información cobijada por la reserva, ni las razones por las cuales esa reserva deba garantizarse.*
>
> *Este tipo de expresiones genéricas o vagas constituyen una habilitación general a las autoridades para mantener en secreto la información que discrecionalmente consideren adecuado, y es claramente contraria al artículo 74 CP, porque constituyen una negación del derecho, e impiden el control ciudadano sobre las actuaciones de los servidores públicos y de las agencias estatales. También resulta contraria a los tratados internacionales de los cuales Colombia hace parte, y que conforman el bloque de constitucionalidad en sentido estricto. (Art. 93 CP).*
>
> *Dado que se trata de excepciones al principio de publicidad, la posibilidad de establecer una reserva depende no solo de que una ley consagre esta opción de manera general, sino que precise qué información es la que goza de este tratamiento excepcional. Así por ejemplo, con esta fórmula abierta, quedan cobijadas por la reserva tanto el detalle de gastos reservados como la cuantía de los mismos, impidiendo así el control ciudadano sobre la forma como las entidades utilizan los recursos. También podían quedar amparados el contenido de un documento público y su existencia, y todo tipo de información cuyo secreto no protege ningún bien o derecho constitucional."*[6] *-Subrayas fuera de texto-*

(ii) Sobre el segundo asunto que vicia el artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 se destaca que dicha norma emplea la expresión "*podrán tener el carácter de reservados...*", respecto de lo cual se pregunta:

> ¿Qué autoridad define el carácter de reservado tanto de las conversaciones, acuerdos y negociaciones, así como de la información y documentación proferida en materia de paz?
>
> ¿El Presidente de la República? ¿La Oficina del Alto Comisionado para la Paz? ¿Cada uno de los Ministerios que participa en el Gabinete de Paz? ¿El Gabinete de Paz en pleno?

Es así como la norma demandada consagra una disposición genérica y vaga, puesto que no concreta con precisión la competencia de la autoridad que puede decidir sobre la reserva o no de la información y del acceso documental, por ende, la norma es indeterminada, de textura abierta y vulnera los requisitos

[6] Corte Constitucional, sentencia C-274 de 2013.

de precisión y claridad que deben sustentar la limitación del acceso a la información en un Estado de Derecho.

En otras palabras, la norma deja a la discrecionalidad administrativa la decisión de cuál o cuáles autoridades pueden decidir sobre la reserva en estas materias. Honorables Magistrados, si bien es sabido que los cargos contra una norma que se sustenten a partir de su aplicación en un problema particular y concreto incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad,

(iii) Finalmente, de manera complementaria al argumento de fondo y solo por considerarlo ilustrativo para los H. Magistrados, se pone de presente que en la actualidad se emplea esta indeterminación para denegar peticiones sobre temas relacionados con la política de paz total.

En efecto, mediante oficio del 11 de mayo de 2023, publicado desde el portal web de la Cámara de Representantes[7], la Oficina del Alto Comisionado para la Paz da respuesta a un cuestionario para debate de control político y, en uno de los apartados si bien se hace referencia a procesos de diálogo específicos, encabeza la respuesta con lo siguiente:

> *"**Procesos de paz socio-políticos iniciados por la OACP Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML)***
>
> *En necesario aclarar preliminarmente, que de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la ley 1437 de 2011 y en el artículo 18 de la ley 1712 de 2014, en esta respuesta sólo se incluye información que no se encuentra sujeta a reserva sobre los diálogos y conversaciones vigentes con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.*
> *(…) " (página 3) -Subrayas fuera de texto-*

Nótese que en esta respuesta:

> **a)** No se fundamenta con claridad por qué una información es objeto de reserva. De hecho se cita al artículo 24 de la ley 1437 de 2011 sin especificar la causal aducida de reserva, lo mismo respecto del artículo 18 de la ley 1712 de 2014, respecto del cual tampoco se especifica la causal de reserva y, se alude al artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 que no hace ninguna referencia a la reserva legal. ¿Qué fundamento legal, cierto y preciso se empleó para determinar el alcance de la información que fue brindada y por ende, para negar la que se consideró reservada?
>
> **b)** La comunicación está suscrita por una *Asesora presidencia II* de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. ¿De dónde se deriva la competencia clara y precisa para negar la información?

[7] Fuente sitio web de la Cámara de Representantes, en el siguiente enlace: https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-05/2%20RTA.%20ADITIVA%20ALTO%20COMISIONADO%20PARA%20LA%20PAZ%20OFI23-00086380%20%20GFPU.pdf

Se reitera que este ejemplo del numeral *(iii),* es solo ilustrativo, dado que es sabido por la suscrita Fundación, que los cargos contra una norma que se sustenten solo a partir de su aplicación en un problema particular y concreto, incumplirían con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

3.1.4 La norma demandada no consagra un límite temporal para la reserva

El artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 no cumple con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad temporal, puesto que establece una reserva ilimitada en el tiempo. La fijación de un plazo permite entre otros aspectos, concretar el momento en el cual la información deja de ser reservada.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-540 de 2012 que revisó el proyecto de ley estatutaria por medio de la cual se fortalece "*el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal*" (posteriormente Ley Estatutaria 1621 de 2013), declaró la inexequibilidad del inciso tercero del artículo 33, puesto que el mismo mantenía la reserva sujeta a una condición incierta. Esta indeterminación temporal desconoció los lineamientos constitucionales, así:

> *"3.9.33.2.4. El inciso tercero que prevé una nueva extensión del término de la reserva 'hasta la desmovilización del grupo armado organizado al margen de la ley sobre el que verse la información de inteligencia y contrainteligencia', es para la Corte inconstitucional al dejar indefinido el término durante el cual podrá mantenerse la reserva (arts. 74 C. Po., 19 PIDCP y 13 CADH).*
>
> *Según se ha expuesto, la reserva de la documentación debe ser temporal, además de que el plazo a establecer resulta razonable y proporcional al bien jurídico que se pretende proteger. El presente inciso señala que el periodo de la reserva podrá extenderse hasta la desmovilización del grupo armado al margen de la ley, condición que es completamente incierta al mantener clasificada la información indefinidamente, por lo cual resulta desproporcionado al suponer una anulación del derecho de acceso a la información (arts. 1º y 29 superiores). Además una nueva prolongación del término de la reserva (más de 45 años), resultará irrazonable y desproporcionada en relación con los beneficios que reportan principios como el de máxima divulgación de la información (art. 74 superior).*"[8] *- Subrayas fuera de texto-*

Y en otro pronunciamiento, La Corte Constitucional señaló:

> *"7) La reserva debe ser temporal. Su plazo debe ser razonable y proporcional al bien jurídico constitucional que la misma busca proteger. Vencido dicho término debe levantarse. A este respecto, por ejemplo, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de una norma que no establecía un plazo razonable para la reserva de las investigaciones disciplinarias. La Corte encontró que la reserva de ley sobre la investigación disciplinaria debía levantarse una vez se practicaran todas las pruebas de la investigación o, una vez vencido el término legal para su práctica. Extender la reserva más allá de dicho plazo resulta desproporcionado y viola el derecho de acceso a la información Pública.*
>
> *Al respecto ha dicho la Corte: "En realidad, no sería posible en ningún sistema excluir una instancia o momento de control social y político. Inclusive, se reitera, el modelo de la publicidad restringida, lo contempla, pues dictado*

[8] Corte Constitucional, sentencia C-540 de 2012.

el fallo se levanta la reserva que hasta entonces amparaba la investigación. Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (C.P. art. 40). La publicidad de las funciones públicas (C.P. art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales" (C-038/96)."[9] *-Subrayas fuera de texto-*

El anterior razonamiento aplica de manera plena para el asunto objeto de análisis, puesto que la norma demandada que consagra la reserva para los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados, no consagra un término legal para que opere la reserva, dejando planteados interrogantes como los siguientes:

¿En qué momento de las conversaciones, acuerdos y negociaciones se levanta la reserva?

¿La misma se mantiene respecto de todas las etapas de diálogo, acercamientos, conversaciones, negociación y firma de acuerdos?

¿Una vez se surta cada etapa la información de la misma, dejará de ser reservada?

¿Cuándo se levanta la reserva respecto de información y documentos?

Así las cosas, la norma demandada consagra una cláusula abierta que hace nugatorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

3.1.5 La norma demandada no establece bajo qué criterio de excepción se inscribe la reserva

La Corte Constitucional ha precisado que los límites al derecho de acceso a la información deben ser constitucionalmente legítimos, por ejemplo, asociados a aspectos como la seguridad nacional, el orden público o la salud pública.

Pese a lo anterior, en el caso concreto la Ley 2272 de 2022 no indica bajo qué criterio o circunstancia se exceptúan las actividades (conversaciones, acuerdos y negociaciones) e información (documentos) sometidas a reserva. Se pregunta: ¿cuál es el fin constitucionalmente admisible para justificar la reserva en materia de la política pública de paz total?

Se reitera, no es posible apelar a una fórmula genérica de reserva y limitación de acceso a la información, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional:

"11) Es cierto que el legislador puede establecer límites del derecho de acceso a la información, pero esos límites sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como la seguridad nacional, el orden público o la salud pública. En todo caso, la limitación que se imponga debe resultar razonable y proporcionada al logro de dicha finalidad. Al respecto ha señalado la Corte:

[9] Corte Constitucional, sentencia C-491 de 2007.

"La publicidad como principio constitucional que informa el ejercicio del poder público, se respeta cuando se logra mantener como regla general y siempre que la excepción, contenida en la ley, sea razonable y ajustada a un fin constitucionalmente admisible. La medida exceptiva de la publicidad, igualmente, deberá analizarse en términos de razonabilidad y proporcionalidad, como quiera que ella afecta, según se ha anotado, un conjunto de derechos fundamentales."

Adicionalmente la Corte ha señalado que en las siguientes situaciones puede resultar legítima la reserva: (1) para garantizar la defensa de los derechos fundamentales de terceras personas que puedan resultar desproporcionadamente afectados por la publicidad de una información; (2) ante la necesidad de mantener la reserva para garantizar la seguridad y defensa nacional; (3) frente a la necesidad de asegurar la eficacia de las investigaciones estatales de carácter penal, disciplinario, aduanero o cambiario; (4) con el fin de garantizar secretos comerciales e industriales. En todo caso cualquier restricción debe resultar razonable y proporcionada a los fines que se busca alcanzar.

Como lo ha señalado la Corte, en perfecta armonía con lo establecido por la doctrina y la jurisprudencia interamericana en la materia, 'el principio de proporcionalidad comprende tres sub-principios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. El primero se refiere a que toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo; el segundo, que la medida legislativa debe ser lo más benigna posible con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto, y la tercera, alude a que la intervención en el derecho fundamental intervenido deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general.'"[10] *-Subrayas fuera de texto-*

En línea con lo anterior se destaca que la Ley Estatutaria 1712 de 2014 sobre *transparencia y derecho de acceso a la información pública,* de manera expresa consagra en su título III las excepciones al acceso a la información. Por una parte, en su artículo 18 establece los supuestos de información exceptuada por *daño de derechos a personas naturales o jurídicas*, asociados a derechos como la intimidad, la vida, la salud, la seguridad y los secretos comerciales, industriales y profesionales. Por otro lado, el artículo 19 de la norma estatutaria consagra la información exceptuada *por daño a los intereses públicos*, entre otros se cuentan: la defensa y seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, entre otros.

¿Bajo cuáles de estos supuestos se fundamenta la reserva consagrada en la Ley 2272 de 2022?

La respuesta es incierta, puesto que el legislador no identificó de manera precisa y cierta en cuáles causales se inscribe la limitación del acceso a la información y a la documentación pública.

3.2 Vulneración del artículo 20 de la Constitución sobre el derecho fundamental a recibir información veraz e imparcial

A continuación, la confrontación entre la norma demandada y la infringida, para pasar a explicar las razones que sustentan la afirmación:

[10] Corte Constitucional, sentencia C-491 de 2007.

NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL	NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS
"Artículo 6. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor: (…) ***Parágrafo 1. El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos.*** *(…)"*	*"Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.* *Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura."*

3.2.1 El derecho fundamental al derecho a la información

El artículo 20 constitucional consagra entre otros aspectos, el derecho fundamental a recibir información veraz e imparcial, que en palabras de la Corte Constitucional representa una "*manifestación de la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento de la verdad*"[11], lo anterior tratándose de los asuntos públicos tiene una conexión directa con la democracia, toda vez que permite que las personas conozcan, juzguen y participen de su entorno político y social.

Desde sus primeros pronunciamientos el tribunal de lo constitucional ha enfatizado en la importancia de este derecho fundamental, así:

> *"El sujeto de este derecho es universal: toda persona -sin ninguna distinción- y el objeto de tal derecho es la información veraz e imparcial, como lo consagra el artículo 20 de la Carta Política. De ahí que el derecho a la información puede entenderse como aquel derecho fundamental que tiene toda persona a ser informada y a informarse de la verdad, para juzgar por sí misma sobre la realidad con conocimiento suficiente.*
> *(…)*
>
> *El derecho a la información es uno de los elementos sobre los cuales se encuentra fundamentado el sistema jurídico imperante, por cuanto sustenta, junto con otros derechos, la legitimidad del ordenamiento jurídico, el cual, si llegase a desconocer la existencia del derecho a la información, sería injusto. Como todo derecho fundamental, este derecho es universal, inalienable, irrenunciable, imprescriptible, inviolable y reconocido -no creado- por la legislación positiva.*

[11] Corte Constitucional, sentencia C-488 de 1993.

(…)

El objeto jurídico protegido es la información de la verdad, lo cual supone la necesaria imparcialidad. La información como actividad es protegida, pero también lo es el derecho que tiene toda persona a informarse por sí misma, y a que la información que recibe sea veraz e imparcial. El conocimiento que se comunica, o que se adquiere por sí mismo, debe ser protegido por el Estado, pero siempre y cuando no vulnere valores sustanciales como el buen nombre, la intimidad, el orden público, y el bien común, que es la expresión del interés general.

La información debe ser verdadera, esto es, que adecúe el intelecto con la realidad; en otras palabras, debe recaer sobre lo cierto, de suerte que quien informe se fundamente y describa la realidad. De ahí que el derecho a la información es una manifestación de la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento de la verdad.

Este derecho lo tiene toda persona; no puede haber discriminación, aunque sí discernimiento, en el sentido de que en unas ocasiones la información sólo es debida, por razones de especialidad, a un grupo determinado de personas. Pero se advierte que en todo caso, la facultad de acceder a la información siempre existe; otra cosa es que se limite por razones de especialidad, a un sector. Por ejemplo, en muchas ocasiones la información se ve restringida por razón del secreto profesional, o de la protección a la intimidad de las personas. Aquí es donde se hace evidente que lo que es íntimo por naturaleza no puede tornarse en público por convención. Y viceversa: los asuntos públicos, por la naturaleza de la democracia, no pueden ser privados del conocimiento del público por convención."[12] *-Subrayas fuera de texto-*

Considerando lo anterior, el derecho a informarse de la verdad para juzgar aspectos de interés social y político y en general, de los asuntos públicos, demanda el deber de información de las autoridades así como la posibilidad de acceder a los documentos públicos.

La Corte Constitucional resalta el vínculo entre el acceso a la información pública, la democracia, la publicidad y la transparencia, catalogándolo como garantía esencial del régimen constitucional:

"87. Por lo tanto, «[…] para la Constitución la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública. Las decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática».
(…)

92. En ese sentido, la Corte Constitucional ha advertido que, como consecuencia de la estrecha relación que existe entre el acceso a la información pública y la democracia, «[…] la Constitución parte de la base de la necesidad de divulgación ilimitada de dicha información». De ahí que, (i) la información que está en poder de los sujetos obligados según las consideraciones del legislador se presume pública y esos sujetos tienen el deber de proporcionarla y facilitar su acceso en sentido amplio; (ii) las exclusiones al deber anterior deben estar fundadas en excepciones constitucionales y legales y cumplir los requisitos previstos en la ley, y (iii) el derecho de acceso a la información no solo comprende la obligación de los sujetos obligados de responder solicitudes. También los obliga a «[…] publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y

[12] Corte Constitucional, sentencia C-488 de 1993.

proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y los recursos físicos y financieros»."[13] *-Subrayas fuera de texto-*

3.2.2 La norma demandada vulnera la posibilidad de recibir información veraz e imparcial en el marco de la política de paz

El artículo 20 constitucional se vulnera con el artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 puesto que: **a)** la consagración de una cláusula abierta de reserva de actuaciones e información inhibe la posibilidad de la ciudadanía, de conocer un asunto de tanta trascendencia como lo es la implementación de la política de paz. **b)** La norma demandada establece la obligación de rendición de un informe *"acerca del desarrollo de los diálogos o acercamiento",* no obstante, no se fijan reglas de plazo, periodicidad o contenido, dejando al arbitrio de la autoridad el cumplimiento de dicho mandato.

(i) Respecto del primer asunto, tal y como se indicó en el acápite 3.1 de la presente demanda, el artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 vulnera uno de los aspectos esenciales de un Estado de Derecho, cual es el *principio de máxima publicidad y divulgación*, en virtud del cual se establece como regla general el acceso a la información pública.

Ahora bien, este principio se sustenta entre otros, en el derecho de toda persona a ser informada de forma veraz e imparcial, y también a informarse de la verdad, por ende, tiene una fuerte conexión con el derecho a acceder a los documentos públicos (artículo 74 constitucional). En el caso concreto se niega la posibilidad real a la información veraz e imparcial cuando:

- La norma desconoce la obligación de precisión y claridad de la reserva a la información.
- La norma desconoce la exigencia de consagrar un límite temporal para la reserva.
- La norma desconoce la obligación de indicar bajo qué criterio de excepción se inscribe la reserva.

(ii) Sobre el segundo aspecto se destaca que la norma objeto de cuestionamiento indica:

"*…A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos.*" *-Subrayas fuera de texto-*

El derecho a ser informado exige el deber de las autoridades pública de rendir cuentas, en otras palabras, el derecho de la ciudadanía a la información se traduce en la obligación de los poderes públicos de informar sobre sus gestiones.

Así las cosas, la citada disposición establece la obligación de rendición de un informe *"acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos",* no obstante, no se fijan reglas de plazo, periodicidad o contenido, dejando al arbitrio de la autoridad, el alcance de la información que se presenta en esta materia. Aunado a lo

[13] Corte Constitucional, sentencia SU-355 de 2022.

anterior, se resalta que la obligación de rendición del informe se enmarca en la cláusula de reserva de información, por ende en los términos de dicha norma, la presentación de dicho informe es el único mecanismo que garantiza a la ciudadanía su derecho fundamental a recibir información veraz e imparcial respecto de la política pública de paz total.

Se reitera, al no establecerse los términos para la rendición de ese informe, la reserva de la información se torna en ilimitada en el tiempo y se deja a la discrecionalidad de la autoridad del Presidente de la República.

En los términos de la Corte Constitucional *"los asuntos públicos, por la naturaleza de la democracia, no pueden ser privados del conocimiento del público por convención"*[14] y en este caso, la norma demandada priva a la ciudadanía de su derecho fundamental a obtener información, por ende, la norma genera incertidumbre sobre la rendición de cuentas en asuntos de tanta trascendencia para la sociedad y el Estado, como lo es la política pública de paz.

Finalmente se destaca que la norma objeto de cuestionamiento fue expedida el 4 de noviembre de 2022 y no se ha presentado ante la ciudadanía el informe referido, se pregunta:

¿Cuál es el plazo razonable para la presentación del informe sobre los diálogos o acercamientos?

¿Debe esperarse a la firma de los acuerdos de paz o procesos de sometimiento? ¿Debe esperarse a la eventual frustración de diálogos o acercamientos?

¿La ciudadanía debe esperar a que el presente Gobierno Nacional termine su periodo para ser informada sobre estos temas?

¿Se presentará el informe hasta el empalme con el próximo Gobierno, esto es, a finales del año 2026?

3.3 Vulneración del artículo 209 de la Constitución sobre el principio de publicidad

A continuación, la confrontación entre la norma demandada y la infringida, para pasar a explicar las razones que sustentan la afirmación:

[14] Corte Constitucional, sentencia C-488 de 1993

NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL	NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS
"Artículo 6. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor: (…) ***Parágrafo 1. El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos.*** *(…)"*	"*Artículo 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.* *Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*"

3.3.1 Sobre el principio de publicidad y su conexión con el derecho a la información y a acceder a documentos públicos

La Constitución consagra como uno de los principios de la función administrativa el de publicidad, el cual permite conocer las razones de hecho y de derecho que fundamentan el actuar de las autoridades públicas. Lo anterior garantiza el cumplimiento de otros principios y mandatos constitucionales como la imparcialidad, la transparencia y el control ciudadano y social de los asuntos de interés público.

Ahora bien, tanto el derecho a la información como el derecho de acceso a los documentos públicos tienen una relación directa con el principio de publicidad, puesto que este último posibilita una comunicación e interacción entre las autoridades y los ciudadanos. Así lo ha indicado la Corte Constitucional:

> "*El derecho a la información se encuentra en relación estrecha con el derecho al acceso a documentos públicos (artículo 74 Superior), ya que resulta "innegable que la garantía de un libre flujo de información, demanda el acceso a los documentos públicos". Así pues, el ordenamiento jurídico colombiano autoriza a cualquier ciudadano para acceder a la información, "de forma tal que éstos puedan consultar todos los documentos que reposen en las oficinas públicas y privadas que presten un servicio público, con excepción de aquellas que tengan una reserva de carácter legal".*

Esta Corporación ha señalado que tanto el derecho a la información como el de acceso a documentos públicos constituyen una de las formas de concreción del principio de publicidad que rige cualquier estado de derecho. Sobre el particular, en Sentencia C-872 de 2003 sostuvo:

"[E]l principio de publicidad se ha estructurado como un elemento trascendental del Estado Social de Derecho y de los regímenes democráticos, ya que mediante el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, y de las razones de hecho y de derecho que les sirven de fundamento, se garantiza la imparcialidad y la transparencia de las decisiones adoptadas por las autoridades, alejándose de cualquier actuación oculta o arbitraria contraria a los principios, mandatos y reglas que gobiernan la función pública…"[15] *-Subrayas fuera de texto-*

3.3.2 La norma demandada vulnera el principio de la publicidad que rige al Estado de Derecho

El conocimiento del actuar de la administración garantiza el principio de publicidad, por lo tanto, cuando el legislador consagra disposiciones de reserva de información, por fuera de los parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y temporalidad, desconoce tal garantía que rige a la función administrativa.

Tal y como se ha acreditado en los acápites 3.1 y 3.2, el artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 es inconstitucional puesto que:

a) Vulnera los parámetros fijados por la Corte Constitucional para limitar la regla general de máxima publicidad y divulgación, por ende, restringe de manera injustificada el derecho fundamental al acceso a la información pública.

b) Vulnera la garantía democrática, fundamental, de recibir información veraz e imparcial, no sólo por la consagración de una cláusula abierta de reserva, sino por la indefinición temporal y material, sobre la rendición del informe sobre el desarrollo de los diálogos o acercamientos derivados de la política de paz total.

Por lo tanto, la norma demandada al ser inconstitucional y vulnerar el principio de publicidad, impide:

a) Materializar la veeduría y control ciudadano sobre el ejercicio del poder público.

b) Verificar que las actuaciones de la administración están orientadas al cumplimiento del principio de legalidad y de los fines esenciales del Estado.

c) Participar en la conformación y control de las decisiones que afectan a la sociedad.

Por las razones expuestas, se solicita declarar la inconstitucionalidad parcial del **artículo 6 de la Ley 2272 de 2022,** el cual incorpora el artículo 8A de la Ley 418 de 1997.

[15] Corte Constitucional, sentencia T-580 de 2010.

IV. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en la presente acción pública de inconstitucionalidad se delimita con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la competencia de la Corte para conocer del asunto.

Lo anterior permite corroborar el cumplimiento de los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

IV. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas anteriormente, en forma respetuosa solicito a la H. Corte Constitucional, previos los trámites legales, se declare la INEXEQUIBILIDAD parcial del **artículo 6 de la Ley 2272 de 2022,** el cual incorpora el artículo 8A de la Ley 418 de 1997.

V. PROCEDIMIENTO

El indicado por la Constitución, el Decreto 2067 de 1991 y el Reglamento de la Corte Constitucional.

VI. COMPETENCIA

Es competente la Corte Constitucional para conocer esta demanda, de conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para "*decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación"* el Decreto 2067 de 1991 y el Reglamento de la Corporación.

VII. NOTIFICACIONES

Se recibirán por parte de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO,** en los siguientes:

Dirección: Cr 1 Este No. 72 A 03
Teléfono: 313393529
Correo electrónico: andrescaro@fedecolombia.org

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO
C.C 1.136.883.888
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590-1

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-416/24

DERECHOS DE PETICIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA-No se vulneran por reserva de información de conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz

La Sala Plena considera que la posibilidad de establecer una reserva de información en los asuntos relacionados con las conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, persigue fines constitucionalmente importantes e imperiosos. No obstante lo anterior, estos no pueden ser invocados de forma abstracta, sino que deben ser motivados y demostrados suficientemente en cada caso y cumpliendo las obligaciones dispuestas en la ley estatutaria 1712 de 2014. Conforme a ello, debe recordarse que los peticionarios tienen a su disposición el recurso de insistencia en caso de que la autoridad no cumpla con la carga de motivación de la calidad de la información que invoca reservada, o el ciudadano considera que, a pesar de eso, puede ser divulgada parcialmente.

DERECHOS DE PETICIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA-Se vulneran por reserva de información en caso de acuerdos con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz

(...) en el caso de los acuerdos con grupos armados no puede proceder ningún tipo de reserva de información, toda vez que, precisamente, cuando se llega a un acuerdo se configura la culminación del proceso. En el caso de procesos de paz, el acceso a la información pública puede tener una reserva gradual que va disminuyendo en la medida en que las negociaciones con los actores armados avanzan. En ese orden, una vez se alcanza un acuerdo no hay un fin legítimo que deba proteger la reserva de la información, pues cualquiera de las causales expuestas en el régimen estatutario, harán parte de documentos de política pública que deben ser ejecutados acorde con los acordado entre las partes. Además, la reserva en el caso de los acuerdos es desproporcionada en estricto sentido, toda vez que se entiende que al ser "acuerdos" se van a ver reflejados en las políticas públicas del Estado y, en

consecuencia, como lo indica la misma norma, en la ejecución presupuestal de los Ministerios a cargo, al ser parte de los planes de desarrollo, programas, entre otros.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA-Contenido y alcance

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA-Instrumentos internacionales

DERECHO DE ACCESO A INFORMACION PUBLICA-Excepciones a la obligación de entregar información pública

DERECHOS DE PETICION, DE INFORMACION Y DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-No obstante esa conexión axiológica, cada derecho tiene una entidad propia y un contenido autónomo discernible

DERECHO DE ACCEDER A LA DOCUMENTACION E INFORMACION PUBLICA-Límites

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Alcance y contenido

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PUBLICOS-Impone deberes correlativos a todas las autoridades estatales

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA-Reglas jurisprudenciales

RESTRICCION DEL DERECHO A LA INFORMACION PUBLICA-Parámetros constitucionales fijados en la jurisprudencia

(...) las exclusiones deben ser restringidas, previstas en la ley y de forma que el acceso a la información sea la regla general. Además, implica que, en caso de que las autoridades estatales nieguen el acceso a la información que es pública, deben justificar su decisión y probar por qué la información no puede ser revelada a través de un "test de daño al interés público". Lo

anterior, también los obliga a [...] publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y los recursos físicos y financieros. Igualmente implica que, ante la duda o la existencia de vacíos o tensiones normativas, se privilegie el derecho al acceso a la información pública solicitada

RESERVA LEGAL DE INFORMACION PUBLICA-Casos en que resulta legítima

DERECHO DE PETICION Y DERECHO DE INFORMACION-Procede recurso de insistencia de la ley 1437/11 cuando entidad pública se niega a suministrar la información bajo el argumento que es reservada

(...) en caso de que la autoridad que custodia la información se niegue a divulgarla por razones de reserva, los ciudadanos tienen a su disposición el recurso de insistencia.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PÚBLICOS EN EL MARCO DE PROCESOS DE PAZ O DE SOMETIMIENTO A LA JUSTICIA-Alcance

(...) en el marco de las negociaciones, acercamientos y conversaciones entre el Estado y los diferentes grupos armados, las primeras etapas requieren de un mayor grado de confidencialidad con miras a generar confianza entre las partes negociantes y blindar asuntos de importancia para la construcción de la agenda de paz. Al mismo tiempo, a medida que va avanzando el proceso, la reserva suele disminuir y se amplía el acceso a la información y los mecanismos de participación ciudadana, todo ello, atendiendo al compromiso de máxima divulgación de la información que se reconoce en la Constitución Política y en la ley estatutaria vigente. De ese modo, en un proceso de paz o de acercamientos con grupos armados, pueden existir innumerables temáticas que estén relacionadas con asuntos de interés público, como lo son, por ejemplo, situaciones de graves violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario, que no pueden estar sometidos a reserva (art. 21 de la Ley 1712 de 2014). Sin embargo, estas circunstancias pueden contener datos sensibles de víctimas y victimarios, operaciones militares y de inteligencia, así como otros temas que requieran de reserva para avanzar en los objetivos que se estén negociando. En estos casos, las entidades deben asegurar el acceso de información parcial, por ejemplo, motivando la

respectiva reserva y demostrando su necesidad.

DERECHO DE ACCESO A DOCUMENTOS PÚBLICOS EN EL MARCO DE PROCESOS DE PAZ O DE SOMETIMIENTO A LA JUSTICIA-Jurisprudencia constitucional

TEST TRIPARTITO-Contenido

(...) aplicado por la jurisprudencia constitucional cuando se trata de evaluar limitaciones o restricciones a los derechos a la libertad de expresión y de información. Es preciso señalar que el test tripartito en sí mismo contiene los mismos elementos que la jurisprudencia constitucional reciente ha desarrollado sobre el test de proporcionalidad, particularmente, para este caso, Â«el escrutinio estricto o fuerte evalúa (i) si el fin perseguido por la norma es imperioso; (ii) si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario, esto es, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos pasivos de la norma; y, por último, (iii) si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales; es decir, si la medida es proporcional en sentido estricto. En el caso del test tripartito se analiza si la medida que restringe el derecho cumple con los siguientes elementos: (i) ser fijada en la ley; (ii) perseguir alguno de los fines legítimos establecidos en dicho artículo y; (iii) ser necesaria y proporcional a la consecución de ese fin.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C- 416 DE 2024

Referencia: Expediente D-15.736.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° del artículo 6 de la Ley 2272 "Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Andrés Caro Borrero.

Magistrada sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., tres (03) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista por el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el señor Andrés Caro Borrero demandó el parágrafo 1° del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 "Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997,

prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones", por considerar que desconocía los derechos de petición y acceso a documentos públicos a que se refieren los artículos 23 y 74 de la Constitución Política.

El demandante argumentó que la posibilidad de reserva de información sobre los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, es una restricción irrazonable y desproporcionada al no cumplir con los estándares jurisprudenciales de este tipo de restricciones.

Alegó que (i) la norma demandada vulneraba la obligación de precisión y claridad de la reserva de la información, toda vez que no se precisa el alcance de la reserva ni la autoridad competente para definirla. Según el actor, la norma es indeterminada y de textura abierta y no permite establecer, por ejemplo, si la reserva se aplica a todos los asuntos referidos a las conversaciones, acuerdos y negociaciones; aplica solo a los que trate el Gabinete de Paz; cuáles son las condiciones que justifican la reserva; y cuál es la autoridad que define la reserva de la información. (ii) La norma demandada no consagra un límite temporal para la reserva. Sobre este punto, señaló que en la sentencia C-540 de 2012, en la que se estudió la ley estatutaria del marco normativo de los organismos de inteligencia y contrainteligencia, la Corte estableció que la reserva de la documentación debe ser temporal y que el plazo que se defina debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad al bien jurídico que se pretende proteger. Frente a esto, afirmó la demandante que la norma atacada no contiene un tiempo cierto en el que se tenga certeza de levantarse la reserva de la información. (iii) La norma demandada no estableció bajo qué criterio de excepción se inscribe la reserva de la información.

Luego de concluir que la demanda era apta para ser analizada de fondo, la Sala Plena formuló el siguiente problema jurídico: ¿la reserva que contempla el parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 sobre los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, desconoce los derechos de petición y el acceso a la información pública, y con ello, los

parámetros estatutarios de la Ley 1712 de 2014 y la Ley 1755 de 2015?

Para resolverlo, desarrolló las siguientes consideraciones jurídicas: (i) reiteró la jurisprudencia constitucional sobre el contenido y alcance del derecho al acceso a la información pública y su relación con el derecho de petición, e (ii) hizo una breve referencia al derecho al acceso a la información pública en materia de procesos de paz y de sometimiento a la justicia. Finalmente, resolvió el cargo propuesto por el demandante. Para el efecto, la Sala primero se refirió a (a) los antecedentes legislativos de la norma demandada y (b) luego analizó la norma demandada a la luz de los estándares estatutarios y jurisprudenciales, con el fin de definir si la reserva de información era o no constitucional.

Sobre este último asunto, la Sala precisó que el parágrafo establece una facultad del Consejero Comisionado de Paz como miembro del Gabinete de Paz, y encargado de custodiar las actas y demás documentos de sus sesiones, para definir, conforme a la Constitución y las leyes estatutarias aplicables, qué documentos deben ser reservados y motivar las peticiones de acceso que se presenten, de forma suficiente y demostrando la necesidad de la reserva. Esto quiere decir, según la Sala Plena, que la facultad a que se refiere la norma no es absoluta y debe estar definida por la naturaleza misma de los documentos e información que se califique como reservada según la ley. Además, la frase "podrán tener el carácter de reservados", indica que la reserva debe proceder de forma excepcional y acorde con el régimen estatutario vigente.

La Sala distinguió entre los "asuntos referidos a conversaciones (…) y negociaciones con actores armados" y los "acuerdos" con estos grupos. Al respecto precisó que, mientras para las fases de conversaciones y negociaciones, la reserva parecía ser una medida razonable y proporcional, en el caso de los "acuerdos" era una medida desproporcionada.

La Sala Plena desarrolló un test tripartito de proporcionalidad sobre la reserva con el que concluyó que (i) en asuntos de procesos de paz y sometimiento a la justicia, un nivel de reserva de información se encuentra justificado por asuntos de seguridad nacional y consecución de la paz. (ii) La medida escogida, además de ser efectivamente conducente, es necesaria. La Sala encontró que en los asuntos referidos a conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en

esta materia puede haber temas que ameriten una reserva para proteger bienes de interés general, así como datos sensibles de involucrados. Así, la reserva de información es un medio adecuado para proteger bienes que se encuentran en juego en contextos de negociación entre el Estado y grupos armados; y la medida es necesaria, puesto que permite avanzar en las negociaciones bajo la confianza entre las partes. En todo caso, el mismo parágrafo demandado contempla un canal de información periódico como lo es rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos.

Finalmente, (iii) la medida es proporcional en sentido estricto, puesto que los beneficios de adoptar la reserva no exceden las restricciones impuestas sobre el ejercicio de acceso a la información y a los documentos públicos de los asuntos del Gabinete de Paz. La Sala encontró que la restricción impuesta al acceso a la documentación o información pública no afecta el ejercicio de este derecho fundamental, toda vez que (i) es eventual y condicionada a los asuntos que se traten y su relación con el interés general; y (ii) la norma dispone canales de publicidad sobre el avance de los procesos y negociaciones de paz que se adelanten por el Gobierno nacional.

Sin embargo, la Sala Plena encontró que la norma demandada admitía una interpretación contraria a la Constitución y, por tanto, era necesario condicionar su contenido. Esto, debido a que, como lo sugirió el demandante, podría entenderse que establece una facultad muy amplia para determinar la reserva de la información. De acuerdo a ello, decidió condicionar su entendimiento en el sentido de que la información de las conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, es reservada, según la Constitución y el régimen estatutario vigente y, por tanto, su denegación deberá estar suficientemente motivada y demostrada su necesidad.

Por su parte, en cuanto a los asuntos referidos a los “acuerdos” con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, la Sala lo encontró inconstitucional. Advirtió que una vez se alcanza un acuerdo no hay un fin legítimo que deba proteger la reserva de la información. Además, es desproporcionada en estricto sentido, toda vez que se entiende que al ser “acuerdos” se van a ver reflejados en las políticas públicas del Estado y, en

consecuencia, como lo indica la misma norma, en la ejecución presupuestal de los Ministerios a cargo, al ser parte de los planes de desarrollo. Lo anterior se ve respaldado con otras disposiciones de la Ley 2272 que contemplan que "se fijarán programas, políticas y proyectos dirigidos al cumplimiento de los *acuerdos pactados*" y que establecen que los acuerdos y acuerdos parciales constituyen una política pública de Estado. De acuerdo con ello, no se justifica razonablemente la existencia de una reserva de información sobre la documentación que sea parte de estos acuerdos.

Por tanto, la Sala Plena declaró inconstitucional la palabra "acuerdos" del parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el señor Andrés Caro Borrero demandó el parágrafo 1° del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 "Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones". La demanda fue radicada con el número D-15.736.

2. La Sala Plena de la Corporación, en sesión del 28 de febrero de 2024, previo sorteo de rigor, remitió el asunto al despacho de la magistrada sustanciadora para impartir el trámite correspondiente.[1]

3. Mediante auto del 15 de marzo de 2024, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda contra el parágrafo 1° del artículo 6 (parcial) de la Ley 2272 de 2022, toda vez que consideró que los cargos no cumplieron con razones claras, ciertas, pertinentes, específicas y suficientes.

[1] La Secretaría General remitió el expediente al despacho sustanciador el 1° de marzo de 2024.

4. De acuerdo con el informe de la Secretaría General de esta Corporación del 1° de abril de 2024 se informó al despacho que «[e]l proveído de fecha 15 de marzo de 2024, fue notificado mediante estado del 19 de marzo de 2024. El término de ejecutoria transcurrió los días 20, 21 y 22 de marzo de 2024. Dentro del mismo, el 22 de marzo de 2024, se allegó escrito del ciudadano Andrés Caro Borrero, mediante el cual corrige la demanda».

5. A través de auto del 12 de abril de 2024 la magistrada sustanciadora admitió la demanda contra el parágrafo 1° del artículo 6 (parcial) de la Ley 2272 de 2022 respecto de la presunta violación de los artículos 23 y 74 de la Constitución Política. En cuanto a la presunta violación de los artículos 20 y 209 de la Carta, los cargos fueron rechazados. En la misma providencia la magistrada dispuso:

> «Quinto. FIJAR en lista las normas acusadas por el término de diez (10) días, con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla.
>
> Sexto. COMUNICAR el presente proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio de Justicia y del Derecho; y al Alto Comisionado para la Paz, para que en el término establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991 expresen lo que estimen conveniente sobre los argumentos de inconstitucionalidad que presenta el demandante […]
>
> Séptimo. INVITAR a las siguientes instituciones públicas y privadas, para que, si lo estiman conveniente, intervengan en este proceso de constitucionalidad dentro del término de fijación en lista: al Departamento Nacional de Planeación, a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, de Los

Andes, del Rosario–Grupo de Acciones Públicas-, la Icesi de Cali –Grupo de Acciones Públicas-, de Caldas, del Cauca, EAFIT, Javeriana, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte, Pontificia Bolivariana, de La Sabana, Santo Tomás y Sergio Arboleda.

Del mismo modo, por su experticia en la materia INVITAR a las siguientes instituciones, para que, si lo estiman conveniente, intervengan en este proceso de constitucionalidad dentro del término de fijación en lista y, específicamente, en lo relacionado con el acceso a la documentación pública en procesos de paz; Fundación Para la Libertad de Prensa, Fundación Ideas para la Paz, Fundación Karisma, El Veinte, Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad - Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas y Asomedios.

Octavo. DAR TRASLADO de la presente demanda a la Procuradora General de la Nación, para que rinda concepto en los términos del artículo 7 del Decreto 2067 de 1991. […]»

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe y resalta la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 52.208 de 4 de noviembre de 2022:

LEY 2272 DE 2022

(noviembre 4)

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPÍTULO II.

MECANISMOS PARA LA PAZ TOTAL.

[…]

ARTÍCULO 6o. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor:

Artículo 8A. Gabinete de Paz. Cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete

de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia.

PARÁGRAFO 1o. El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos.

PARÁGRAFO 2o. El Presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz, así como a otros servidores públicos, integrantes de las Comisiones de Paz del Congreso de la República, Gobernadores y Alcaldes de zonas afectadas por el conflicto o representantes de la sociedad civil que, por autorización del Presidente de la República, participen de los mismos.

El Alto Comisionado para la Paz será invitado permanente a las sesiones del Gabinete de Paz.»

III. DEMANDA

1. En el escrito principal de la demanda, el actor propuso tres cargos en los que desarrolló varias razones de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022. Sin embargo, en etapa de admisión el

despacho sustanciador admitió solo un cargo que sostiene que la norma demandada desconoce lo establecido en los artículos 23 y 74 de la Carta Política. A continuación, se hará referencia a las razones expuestas por el actor respecto del cargo admitido.

2. El demandante sostuvo que la norma que ataca vulnera los derechos fundamentales de petición y de acceso a los documentos públicos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en punto al derecho de acceso a la información y de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 sobre excepciones de acceso a la información. Advirtió que el parágrafo 1° del artículo 6 al establecer que «podrán tener el carácter reservado» tanto «los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados» como «la información y documentos que se expidan en esta materia», desconoce el núcleo esencial del derecho a la información y de petición, toda vez que impide garantizar las condiciones necesarias de transparencia y participación de la ciudadanía en los procesos de paz que adelanta el Gobierno nacional. Para el efecto, el demandante hizo referencia a la jurisprudencia constitucional que ha establecido que el acceso a la información pública garantiza el ejercicio de la democracia participativa y posibilita el control ciudadano en la actividad estatal. Resaltó que la regulación de la información debe atender al principio de máxima publicidad y divulgación, lo que implica que la regla general es permitir el acceso a documentos públicos y la excepción es la reserva, bajo precisos términos legales y constitucionales.

3. En cuanto a los límites constitucionales para el acceso a la información pública, el ciudadano reconoció que el derecho al acceso a la información puede ser sujeto de restricciones, pero resaltó que estas medidas deben atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

4. A continuación, el demandante citó los presupuestos jurisprudenciales para que una reserva de información pública sea legítima. Particularmente, afirmó que el legislador omitió cumplir con, al menos, tres factores: (i) la norma demandada vulnera la obligación de precisión y claridad de la reserva de la información, toda vez que no se delimita el alcance de la reserva ni la autoridad competente para definirla. Según el actor, la norma es indeterminada y de textura abierta y no permite establecer, por ejemplo, si la reserva se aplica a todos los asuntos referidos a las conversaciones, acuerdos y negociaciones; aplica solo a los que trate el Gabinete de Paz; cuáles son las condiciones que justifican la reserva; y cuál es la autoridad que define la reserva de la

información. (ii) La norma demandada no consagra un límite temporal para la reserva. Sobre este punto, señaló que en la sentencia C-540 de 2012, en la que se estudió la ley estatutaria del marco normativo de los organismos de inteligencia y contrainteligencia, la Corte estableció que la reserva de la documentación debe ser temporal y que el plazo que se defina debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad al bien jurídico que se pretende proteger. Frente a esto, afirmó el demandante que la norma atacada no contiene un tiempo cierto en el que se tenga certeza de levantarse la reserva de la información. (iii) La norma demandada no estableció bajo qué criterio de excepción se inscribe la reserva de la información. Al respecto, explicó que la fórmula de reserva que dispuso el legislador en la norma demandada es muy abstracta y genérica y no es claro cuál es el fin legítimo que pretende proteger o alcanzar. Precisó que los artículos 18 y 19 de la Ley Estatutaria de acceso a la información establecen los supuestos en los que se puede adoptar una reserva de información, pero a pesar de esto, el legislador en el artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 no definió cuál es la razón.

5. Ahora bien, en el escrito de corrección, el demandante complementó la argumentación respecto de este cargo.

6. En relación con la presunta violación del derecho al acceso a los documentos públicos (artículo 74 CP), aclaró que «el reproche de la demanda se centra en determinar que la reserva establecida por el legislador en la Ley 2272 de 2022, para acceder a información y documentos derivados de la política de Paz Total y del Gabinete de Paz, no es razonable ni proporcional».[2] Según el demandante la reserva que se establece en la norma no cumple con los altos criterios jurisprudenciales y afecta el principio de máxima publicidad y divulgación de la información que en un Estado de Derecho. Para el efecto, el actor citó la sentencia T-114 de 2018 y subrayó que la reserva de información pública debe obedecer a un límite temporal, a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y no puede depender de la discrecionalidad de las autoridades públicas.

7. De acuerdo con el demandante, la reserva de información pública relativa a la política de paz total no es razonable, pues este asunto es de una verdadera trascendencia para la sociedad en su conjunto. En palabras del ciudadano: «[l]a limitación general sobre el acceso a la información consagrada en la

[2] Expediente digital. Escrito de corrección de la demanda, folio 2.

norma demandada no es razonable, considerando que se trata de un asunto de tanta trascendencia social e institucional como lo es la política de Paz Total. Cuando el parágrafo 1 del artículo 6 de la ley 2272 de 2022 alude en general a "asuntos", "conversaciones", "acuerdos", "negociaciones con actores armados", "información y documentos" está abarcando todos los aspectos relacionados con los temas de paz, dejando a la ciudadanía sin posibilidad de acceder a información y documentación sobre dicha materia».[3]

8. El actor precisó que la norma no determina con claridad cuál es la información objeto de reserva, ni la causal aplicable de la Ley Estatutaria, ni por cuánto tiempo, dejando un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades responsables. Argumentó que la norma tampoco es proporcional, porque otorga reserva a todos los "asuntos", "conversaciones", "acuerdos", "negociaciones con actores armados", "información y documentos" en materia de paz. Al respecto, el actor cuestionó que si lo que se pretende es proteger las negociaciones de paz, como fin legítimo, se está sacrificando y anulando el derecho al acceso a la información pública. Además, resaltó que no es claro cómo el acceso a la información sobre las negociaciones de paz puede afectar la política y las decisiones del gabinete.

9. El ciudadano reconoció que la Ley Estatutaria 1712 de 2014 establece un tiempo límite para mantener la reserva de cierta información pública; sin embargo, afirmó que esto no resuelve la inconstitucionalidad de la norma, porque «a) Tal y como se indicó, el legislador no indicó si la reserva consagrada en el parágrafo 1 del artículo 6 de la ley 2272 de 2022 se inscribe en el artículo 18 o 19 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014. b) No es proporcional establecer una reserva a 15 años en un asunto de interés actual y directo para la sociedad, como lo son las negociaciones y acuerdos derivados de la paz, la cual se fundamenta en acuerdos sociales y políticos sobre procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia, discusiones esenciales que requiere conocer de manera transparente y oportuna la sociedad».[4]

10. Argumentó que es necesario que la norma objeto de reproche precise con claridad todas las condiciones de la reserva, porque «si bien existe una Ley Estatutaria -1712 de 2014- que regula el derecho de acceso a la información

---

[3] Expediente digital. Escrito de corrección de la demanda, folio 3.

[4] Expediente digital. Escrito de corrección de la demanda, folio 4.

pública y sus excepciones, nuevas disposiciones legislativas como la norma demandada, deben respetar no sólo los mandatos constitucionales sino los estándares consagrados en las normas de rango estatutario».[5] Sobre este punto, reiteró que (i) la cláusula de reserva de carácter abierto no es razonable para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública; y (ii) «dado que se trata de una excepción al principio de publicidad, no basta con una consagración legal general, el legislador es el llamado a limitar de manera razonable la discrecionalidad de la administración, en punto a la información exceptuada de publicidad, para lo cual debe determinar en las materias sometidas a reserva, qué información es la que goza de este tratamiento excepcional, sin que ello implique vaciar el contenido del principio de máxima publicidad».[6]

11. En cuanto al llamado del auto inadmisorio de precisar los contenidos de los tratados internacionales en derechos humanos aplicables al asunto propuesto, el demandante citó los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El actor señaló que estos tratados hacen parte del bloque de constitucionalidad y por tanto también sirven de parámetro de control. Aclaró que, aunque las disposiciones internacionales no mencionan los asuntos de procesos de paz, es claro que estas normas de derechos humanos «promueven la libertad de buscar y recibir información, así como el derecho de presentar peticiones, máxime cuando nos encontramos ante una materia de amplio interés social y democrático».[7]

12. En lo relacionado con la presunta violación del derecho de petición (art. 23 de la CP), el demandante aseguró que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política. Con base en lo anterior, se han establecido unas condiciones precisas para dar respuesta de fondo a un derecho de petición. Así mismo, este derecho tiene una relación intrínseca con el derecho al acceso a la información y, por tanto, los límites a estos derechos deben estar sometidos a exigentes condiciones constitucionales. Con sustento

---

[5] Expediente digital. Escrito de corrección de la demanda, folio 5.

[6] Expediente digital. Escrito de corrección de la demanda, folio 5.

[7] Expediente digital. Escrito de corrección de la demanda, folio 7.

en ello, el actor adujo: «la imposibilidad de acceder a información y documentos públicos, como consecuencia directa de una cláusula abierta de reserva de información, desconoce: **a)** la garantía de presentar peticiones y obtener pronta resolución así como, **b)** uno de los elementos del derecho fundamental de petición, esto es, la posibilidad de una respuesta de "fondo", que implica la entrega de documentos e información pública, requerida por el peticionario».[8]

13. De ese modo, explicó que la norma atacada, al establecer una reserva de los documentos de las sesiones del gabinete de paz, limita la posibilidad de acceder a la información y a documentos públicos a través del ejercicio del derecho de petición. El ciudadano señaló que a pesar de que se pueden presentar peticiones para acceder a la información del gabinete de paz, lo cierto es que, «¿cuál sería el efecto útil y real de la solicitud, si ya el legislador señaló la reserva respecto de todos los actos, acuerdos e información relacionada con los temas de la política de Paz Total?».[9] Por lo anterior, el ciudadano consideró que la norma demandada hace nugatorio el ejercicio del derecho de petición, respecto de las temáticas indicadas, en razón a la reserva general e indeterminada que la misma creó.

IV. INTERVENCIONES

14. Dentro del término otorgado por la magistrada sustanciadora para intervenir en el presente proceso de constitucionalidad, se recibieron las siguientes intervenciones, cuyo resumen se presenta en el Anexo I de esta providencia:

Intervenciones en las que se solicita la exequibilidad de la disposición demandada
Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín
Ministerio de Justicia y del Derecho. Solicitó principalmente la ineptitud de la demanda y subsidiariamente la exequibilidad.

[8] Expediente digital. Escrito de corrección de la demanda, folio 8.

[9] Expediente digital. Escrito de corrección de la demanda, folio 8.

Presidencia de la República. Solicitó principalmente la ineptitud de la demanda y subsidiariamente la exequibilidad.
Ministerio del Interior. Solicitó principalmente la ineptitud de la demanda y subsidiariamente la exequibilidad.
Intervenciones en las que solicita la exequibilidad condicionada de la disposición demandada
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Nariño. Solicitó la exequibilidad condicionada, en tanto se establezca un límite de tiempo de la reserva.
Comisión Colombiana de Juristas. Solicitó la exequibilidad condicionada, «en el sentido de que los alcances y límites de la reserva legal que establece esta norma, pueden resolverse con los parámetros establecidos en la Ley 1712 de 2014 […] Por tanto, se solicita a la Corte que precise el alcance de la reserva, la autoridad responsable y la temporalidad, entre los temas que, legítimamente, pueden ser clasificados como confidenciales».
Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre. Solicitó la exequibilidad condicionada, en el sentido de precisar que la información y documentación pública aludida en el parágrafo 1º demandado, corresponde a la información excluida por el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014, definir el tiempo de la reserva, la custodia de la información y que ésta no es aplicable a violaciones graves a los derechos humanos.
Defensoría del Pueblo. Solicitó la exequibilidad condicionada, «en tanto se entienda ajustada a los parámetros contenidos en el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014, Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y de información reservada del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, Estatutaria del Derecho de Petición».

Intervenciones en las que solicita la inexequibilidad de la disposición demandada
El Veinte y la Fundación para la Libertad de Prensa FLIP

Cabe precisar que Transparencia por Colombia presentó intervención, pero no formuló expresamente posición alguna sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

V. Concepto de la Procuradora General de la Nación

15. La representante del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del parágrafo 1° del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022, por las siguientes razones.

16. Luego de referirse a la jurisprudencia relevante sobre el contenido y alcance del derecho al acceso a documentos públicos del artículo 74 de la CP, señaló que el cumplimiento de los requisitos que definió la jurisprudencia constitucional para determinar si una reserva de información es razonable, debe realizarse de forma sistemática con el ordenamiento jurídico vigente. De manera que no basta con mirar una norma aislada, sin tener en cuenta el cuerpo normativo que regula el acceso a la información pública.

17. Conforme a lo anterior, la procuradora afirmó que la reserva establecida en la norma atacada cumple con los requisitos de validez, a saber:

i. La limitación se encuentra contemplada en una ley. Además, aclaró la procuradora que esta norma debe leerse en conjunto con la Ley 1712 de 2014 y en lo pertinente con la Ley 1437 de 2011. Advirtió que en el trámite legislativo se pudo evidenciar que los congresistas llamaron la atención en la necesidad de interpretar el parágrafo 1° con la ley estatutaria de acceso a la información pública.

ii. La norma que establece la reserva es clara y precisa. Según la procuradora, el parágrafo limita el acceso a las deliberaciones, la información y los documentos del Gabinete de Paz referentes a las "conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados" excepto a los datos asociados con la ejecución presupuestal y la

contratación, los cuales son de libre circulación. Aclaró que a pesar de que algunos términos del artículo pueden ser vagos o indeterminados, pueden comprenderse con los artículos 2 y 6 de la misma Ley 2272.

iii. La oposición de la reserva no puede ser arbitraria, puesto que está sometida a los términos del artículo 25 de la Ley 1437 de 2011, es decir, debe ser motivada de forma suficiente y precisa.

iv. La reserva se encuentra dirigida a «precaver eventuales daños a los intereses públicos, y según los artículos 19 y 22 de la Ley 1712 de 2014, su límite temporal no puede extenderse por un periodo mayor a quince años».

v. Acorde con el artículo 20 de la Ley 1712 de 2014, el Gabinete de Paz deberá «mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados, de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación».

vi. La reserva de los documentos y demás asuntos establecidos en la norma demandada está sujeta a control judicial de acuerdo con los mecanismos dispuestos en la Ley 1712, particularmente, el artículo 27.

vii. El parágrafo 1° del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022, según la procuradora, «no faculta al Gabinete de Paz para negar la existencia de determinados documentos, pues únicamente lo autoriza para restringir su publicación». Así, la reserva puede aplicar al contenido de un documento público, pero no sobre su existencia.

viii. El parágrafo demandado dispone con claridad la entidad responsable y no establece consecuencias jurídicas para los medios de comunicación que publiquen la información reservada.

ix. La reserva establecida en la norma demandada persigue un fin legítimo, pues según la procuradora pretende proteger «la seguridad nacional por medio de la consecución de la paz a través de negociaciones con los grupos armados». Además, señaló que el medio es proporcional para alcanzar el propósito, porque a pesar de que restringe el acceso a la información pública, «lo cierto es que la limitación no recae sobre la totalidad de los asuntos que sean objeto de análisis por el Gabinete de

Paz, sino solo en torno a las conversaciones con las organizaciones al margen de la ley cuya divulgación se estime pertinente». En todo caso, dice la procuradora, la misma disposición contempla la obligación de rendir informes periódicos sobre los avances.

x. Finalmente, existen recursos como el de insistencia dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 que puede interponerse ante los tribunales administrativos para impugnar la decisión de mantener en reserva información del Gabinete de Paz. Además de los demás recursos constitucionales dispuestos, como lo es el Decreto 2591 de 1991.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

Cuestión previa. Aptitud de la demanda. Reiteración jurisprudencial.

2. La Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia los requisitos necesarios para la admisión de la acción de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos, personas legitimadas para ello.[10] Al respecto, las acciones

[10] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Los criterios recogidos y fijados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo: Sentencia C-874 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-371 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño), Auto 033 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), Auto 031 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Gutiérrez), Auto 267 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), Auto 091 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 112 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-942 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Auto 070 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-243 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 105 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Auto 243 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos), Auto 324 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), Auto 367 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Auto 527 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa),

de constitucionalidad requieren tres elementos fundamentales: "(1) *debe referir con precisión el objeto demandado*, (2) el concepto de la violación y (3) *la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto*" (art. 2, Decreto 2067 de 1991).[11] El segundo de estos elementos (el concepto de la violación), debe observar, a su vez, tres condiciones mínimas: (i) "*el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas "(art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991);* (ii) *"la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas"*[12] y (iii) exponer las razones por las cuales las disposiciones normativas demandadas violan la Constitución, las cuales deberán ser, al menos, "*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*".[13]

3. Dichas características que debe reunir el concepto de violación, formulado por quien demanda la norma, fueron definidas por la Corte. En cuanto al requisito de la *claridad*, indicó esta Corporación que el mismo se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación, que permita al lector la comprensión del contenido en su demanda.[14] La condición de *certeza,* por su lado, exige al actor presentar cargos contra una proposición jurídica real, existente y que tenga conexión con el texto de la norma acusada, y no una

---

Sentencia C-088 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Sentencia C-539 de 2019 (MP José Fernando Reyes Cuartas), Sentencia C-025 de 2021 (MP Cristina Pardo Schlesinger) y Sentencia C-427 de 2023 (MP Cristina Pardo Schlesinger). En todas estas providencias se citan y emplean los criterios establecidos en la sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno de aquellos procesos.

[11] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[12] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[13] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto, ver el apartado (3.4.2) de las consideraciones de la sentencia.

[14] Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual la Corte puntualizó que no se cumple con el requisito de claridad al no explicarse por qué el precepto acusado infringe la norma superior, y Sentencia C- 227 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), providencia en la cual se explicó que se presenta falta de claridad al existir en la demanda consideraciones que pueden ser contradictorias.

simple deducción del demandante.[15] La exigencia de *especificidad* hace alusión a que el demandante debe formular, al menos, un cargo constitucional concreto y directamente relacionado con las disposiciones que se acusan, pues exponer motivos vagos o indeterminados impediría un juicio de constitucionalidad.[16] En cuanto a la *pertinencia,* la Corte ha establecido que la misma se relaciona con la existencia de reproches basados en la confrontación del contenido de una norma superior con aquel de la disposición demandada, por lo cual no puede tratarse de argumentos de orden legal o doctrinario, o de puntos de vista subjetivos del accionante.[17] Con respecto a la *suficiencia,* ésta guarda relación con la exposición de los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un juicio de constitucionalidad y con el empleo de argumentos que despierten una *duda mínima* sobre la constitucionalidad de la disposición atacada, logrando así que la demanda tenga un alcance persuasivo.[18]

---

[15] Corte Constitucional, Sentencia C-913 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la que se aclaró que no se observó el requisito de certeza, por cuanto la demanda no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino en una deducida por quien plantea la demanda, o que está contenida en una norma jurídica que no fue demandada Sentencia C-1154 de 2005, (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual se señala que se presenta falta de certeza cuando el cargo no se predica del texto acusado, y Sentencia C-619 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), en la que se indica que la demanda carece de tal requisito al fundarse en una proposición normativa que no está contenida en la expresión demandada.

[16] Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), en la cual se afirmó que no se cumplió con el requisito de especificidad porque los fundamentos fueron formulados a partir de apreciaciones subjetivas o propias del pensamiento e ideología que el actor tiene sobre el alcance de la manipulación genética y su incidencia en la humanidad y Sentencia C-614 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), en la que se concluyó que no se trataba de razones específicas porque la argumentación se limitó a citar algunas sentencias de la Corte acompañadas de motivos de orden legal y de mera conveniencia.

[17] Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2008 (MP Jaime Araújo Rentería), en la cual se señala que la demanda carece de pertinencia por cuanto se funda simplemente en conjeturas relacionadas con los provechos o las ventajas de la norma en cuestión y Sentencia C-229 de 2015, (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la que se consideró que la acción pública de inconstitucionalidad en razón de su objeto, no es un mecanismo encaminado a resolver situaciones particulares, ni a revivir disposiciones que resulten deseables para quien formula una demanda.

[18] Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), en la que esta Corporación señaló que las razones expuestas en la demanda no eran suficientes al no haberse estructurado una argumentación completa que explicara con todos los elementos necesarios, por qué la norma acusada es contraria al precepto constitucional supuestamente vulnerado, y Sentencia C-819 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual se

4. Varios intervinientes advirtieron a la Sala Plena de la Corte Constitucional que la demanda no cumple con los requisitos de aptitud para ser analizada de fondo.[19] Específicamente, afirmaron que el cargo carecía de razones claras, ciertas, pertinentes, específicas y suficientes, toda vez que la norma censurada no contiene una cláusula abierta e ilimitada de reserva de la información. Contrario a lo expuesto por el ciudadano, dicen las entidades estatales que la norma establece con claridad (i) el objeto de la reserva, (ii) la autoridad que la define y (iii) el límite temporal, el cual se extrae de la lectura armónica con el artículo 19 de la misma Ley 2272 de 2022 y, en gracia de discusión, del artículo 22 de la Ley 1712 de 2014, el cual contempla un límite temporal de 15 años para la reserva en asuntos relacionados con defensa y seguridad nacional. De acuerdo con esta posición, la demanda realizó una lectura descontextualizada del parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022, porque la reserva de información no es absoluta y atiende a la protección de la política de paz. Además, argumentaron que la misma disposición contempla un mecanismo de divulgación de información a través de la rendición de un informe periódico por parte del Gabinete de Paz. Por lo demás, las sesiones de los ministerios y, por tanto, del Gabinete de Paz, por mandato legal, tienen reserva de acuerdo con los artículos 19 de la Ley 1712 de 2014 y 9 de la Ley 63 de 1923.

5. Ahora bien, la Sala considera que no le asiste razón a los intervinientes que sugirieron la ineptitud de la demanda, por las siguientes razones.

6. El cargo cuenta con razones claras y ciertas. El escrito de la demanda identifica con claridad la norma que considera inconstitucional y la contrasta con los contenidos constitucionales, particularmente, los artículos 23 y 74 de la CP. Para el efecto, hizo referencia a la jurisprudencia constitucional que ha establecido las condiciones para definir si una reserva al acceso a la información pública es acorde con la Constitución. Por lo anterior, la Sala encuentra que la demanda cuenta con un hilo conductor que permite determinar el contenido de la demanda y la pretensión concreta.

---

afirmó que la acusación carecía de suficiencia al no contener los elementos fácticos necesarios para generar una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

[19] Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho.

7. Además, la demanda desarrolló razones ciertas, toda vez que recaen sobre una proposición jurídica real y existente. Al respecto, a diferencia de los intervinientes antes reseñados, la Sala estima que la lectura que hace el demandante de la norma demandada no es descontextualizada, pues la misma norma establece varias materias sobre las que podría recaer la reserva. Se consagra que «los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados». Partiendo de este texto, el ciudadano afirmó que se trata de una reserva abierta e ilimitada que no permite definir su alcance y permite una amplia discrecionalidad del Gabinete de Paz para clasificar la información. Todo esto, según el actor, es contrario a lo que exige la jurisprudencia constitucional sobre el requisito de legalidad en cuanto a las restricciones del derecho al acceso a la información pública. Así, se puede evidenciar, *prima facie*, que el contenido antes reseñado no precisa con claridad los temas y las razones por las cuales pueden estar sujetos a reserva algunos documentos, el tiempo que deben reservarse y la autoridad que debe determinarlo. Por tanto, pareciera que hay asuntos que no están plenamente identificados por la disposición y que son indispensables para que una reserva sea constitucionalmente admisible.

8. De igual forma, según la interpretación que hace el ciudadano, precisamente, la Ley Estatutaria 1712 de 2014 y la sentencia que la estudió (C-274 de 2013) exigen que para que la restricción sea legítima la ley debe establecer con precisión y claridad el tipo de información que está sujeta a reserva, las causales en las que se inscribe la limitación y el tiempo al que debe estar sujeta. Conforme a lo anterior, el actor insistió que la norma que ataca es una «cláusula abierta e ilimitada de reserva de la información en temas de paz». Igualmente, precisó que la norma permite una amplia discrecionalidad, «puesto que la misma deja al arbitrio y discrecionalidad de las autoridades la definición de si los "asuntos", "conversaciones", "acuerdos", "negociaciones con actores armado", "información y documentos" están o no sometidos a reserva».

9. De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que el cargo cumple con razones claras y ciertas.

10. El cargo cuenta con razones pertinentes. La demanda planteó argumentos basados en la confrontación del contenido de los artículos 23 y 74 de la Constitución y su desarrollo constitucional, con el parágrafo 1 del artículo 6

de la Ley 2272 de 2022. La Sala no encuentra que las razones del actor sean meras opiniones o interpretaciones subjetivas de la norma que reprocha. Contrario a ello, el demandante hizo un juicioso esfuerzo por exponer cuáles son las condiciones que ha exigido la jurisprudencia constitucional para establecer si una reserva de información es o no razonable y proporcional, y con base en ello, expuso sus argumentos. El ciudadano explicó cómo, en su sentir, tampoco se cumple con los criterios exigidos por la Ley Estatutaria 1712 de 2014 sobre transparencia y el derecho de acceso a la información pública, particularmente, lo relacionado con el objeto de la reserva, el tiempo de su duración y la autoridad competente de determinarla. Por tanto, el cargo cumple con el requisito de pertinencia.

11. El cargo cuenta con razones específicas y suficientes. Del mismo modo, la Sala considera que el demandante desarrolló con precisión las obligaciones que tiene el legislador para establecer una limitación del derecho al acceso a la información pública y explicó que el marco estatutario establece unas obligaciones que no fueron cumplidas en esta restricción y, por tanto, la reserva es presuntamente inconstitucional. En otras palabras, las razones que expuso el actor en el escrito de la demanda, así como en su corrección, presentan un cargo de naturaleza constitucional concreto y directamente relacionado con la disposición que se ataca. Por lo anterior, las razones son suficientes para despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad del parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022, pues la facultad que dispone de calificar como información reservada «los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia», abarca un amplio espectro de temas que, *en principio*, no se encuentran asociados a ningún fin legítimo, no se conoce cuál es la autoridad para calificarlos como reservados y tampoco se define el tiempo de la restricción dispuesta. Conforme a lo anterior, *prima facie*, el derecho de petición se puede ver afectado porque la ley no establece con precisión los motivos de la reserva que se impondrá y la restricción al acceso a la información puede ser irrazonable o desproporcionada.

12. Por las consideraciones expuestas, la Sala Plena resolverá de fondo el cargo de inconstitucionalidad del parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 por la presunta vulneración de los artículos 23 y 74 de la Constitución.

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

13. El demandante presentó demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 por considerar que la reserva de la información que dispone a favor del Gabinete de Paz sobre «los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia», es una cláusula abierta e indeterminada que incumple las condiciones establecidas en la jurisprudencia sobre la materia y vulnera lo consagrado en los artículos 23 y 74 de la Constitución Política. Específicamente, el actor argumentó que (i) la indeterminación de la reserva afecta el acceso a la información pública de los documentos de la política de paz y, en esa medida, hace ilusorio el derecho de petición, pues la ley no determina las motivaciones sobre las cuales se puede denegar el acceso a asuntos de los procesos de paz que regula la Ley 2272 de 2022 y permite una amplia discrecionalidad; y (ii) la reserva dispuesta en el parágrafo 1º del artículo 6 no cumple con los requisitos jurisprudenciales sobre las restricciones que se pueden imponer al derecho al acceso a la información, en esencia, no delimita el objeto y fin de la reserva, la autoridad competente para clasificarla y tampoco señala un límite temporal. Con sustento en ello, el ciudadano también afirmó que se desconocen las obligaciones internacionales en materia de derecho al acceso a la información, particularmente lo exigido en el sistema interamericano.

14. Las intervenciones de la Presidencia de la República y los ministerios de Justicia y del Derecho y del Interior solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022. En suma, sostuvieron que la norma determina con claridad y precisión el objeto de la reserva, al establecer las materias sobre las cuales aplica. Además, señalaron que la medida es razonable y proporcional toda vez que persigue la protección de unos fines legítimos como lo son el derecho a la paz y la defensa y seguridad nacional, así como la protección de la vida e integridad personal de los actores (entre ellos, los líderes y lideresas) que participan en los procesos de negociación y acuerdos con actores armados. En el mismo sentido, alegaron que el límite temporal de la reserva puede comprenderse con la interpretación armónica del artículo 22 de la Ley 1712 de 2014, que dispone 15 años. En todo caso, advirtieron que el artículo 19 de la Ley 2272 de 2022 dispone que la vigencia del artículo demandado es de 4 años, por tanto, se extrae que este es el límite temporal de la reserva.

15. Por su parte, otro grupo de intervenciones sostuvieron que la norma atacada debe ser declarada constitucional con algunos condicionamientos relativos a la precisión del fin legítimo de la reserva, la autoridad competente y el límite temporal. Esta posición advirtió a la Corte que la norma debe atender a lo consagrado en las leyes 1712 de 2014 y l 1755 de 2015.

16. Las organizaciones civiles El Veinte y la Fundación para la Libertad de Prensa - FLIP solicitaron declarar la inexequibilidad de la norma. Argumentaron, en síntesis, que a pesar de que, en principio, se encuentra justificado contar con un grado de confidencialidad y secretismo en el inicio de acercamientos con actores armados con miras a llegar a acuerdos de paz o de sometimiento a la justicia, la norma demandada no cumple con el test tripartito para el establecimiento de limitaciones al derecho de acceso a la información pública. Argumentaron que (i) no cumple con el requisito de legalidad, (ii) no contiene un fin legítimo claro y (iii) es una medida irrazonable y desproporcional.

17. El Ministerio Público solicitó la exequibilidad del parágrafo demandado, pues advirtió que las omisiones que reprocha el actor se pueden solventar con una interpretación sistemática y armónica de otros cuerpos normativos que regulan la materia sobre acceso a la información pública.

18. A pesar de que el demandante atacó todo el parágrafo 1º del artículo 6, lo cierto es que sus reproches se dirigen contra el siguiente aparte de la norma: «[…] los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios». Con base en lo descrito hasta el momento, a la Sala Plena de la Corte Constitucional le corresponde estudiar si la reserva que contempla el parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 sobre los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, desconoce los derechos de petición y de acceso a la información pública, acorde con la Constitución y las leyes estatutarias Ley 1712 de 2014 y 1755 de 2015.

19. Para dar respuesta al anterior problema jurídico, la Sala seguirá el siguiente orden metodológico: (i) reiterará la jurisprudencia constitucional

sobre el contenido y alcance del derecho al acceso a la información pública y su relación con el derecho de petición. En este acápite, se precisarán cuáles son las condiciones exigidas por la jurisprudencia para establecer limitaciones al derecho al acceso a la información pública, en otras palabras, si el legislador puede imponer reservas de información y cuáles son sus condiciones para ejercer esta potestad de configuración; y (ii) se hará una breve referencia al derecho al acceso a la información pública en materia de procesos de paz y de sometimiento a la justicia. Finalmente, se resolverá el cargo propuesto por el demandante. Para el efecto, la Sala primero se referirá a los antecedentes legislativos de la norma demandada y luego analizará la norma demandada a la luz de los estándares estatutarios y jurisprudenciales, con el fin de definir si la reserva de información es o no constitucional.

El derecho de información pública: el acceso a los documentos públicos y sus restricciones legítimas. Reiteración jurisprudencial.[20]

20. La Constitución Política de 1991 reconoce un grupo de derechos y libertades fundamentales que conforman un eje axial para el Estado democrático y, específicamente, una garantía para una verdadera democracia participativa. Los derechos a la libertad de expresión y de opinión, el derecho a la información, el acceso a los documentos públicos y el ejercicio del derecho de petición, constituyen los presupuestos para un debate democrático amplio y un control político constante a las instituciones que ejercen el poder público. Particularmente, la Carta Política consagra el derecho de acceso a la información en dos artículos. Por una parte, el artículo 20 de la Constitución dispone que «[s]e garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, **la de informar y recibir información veraz e imparcial**, y la de fundar medios masivos de comunicación» (énfasis propio). Por otra parte, el artículo 74 establece que «[t]odas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley».

[20] El presente título se fundamenta particularmente en la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte Constitucional sobre el derecho al acceso a la información pública, en las sentencias T-464 de 1992, T-473 de 1992, C-089 de 1994, T-605 de 1996, C-857 de 1999, T-227 de 2003, C-872 de 2003, C-491 de 2007, C-540 de 2012, C-274 de 2013, C-951 de 2014, T-828 de 2014, C-017 de 2018, C-559 de 2019, T-330 de 2021, SU-355 de 2022, T-273 de 2023 y T-324 de 2024.

21. A pesar de ser derechos intrínsecamente relacionados entre sí, como ha sido recordado por la jurisprudencia constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente, quiso su reconocimiento de forma separada, con el fin de definir su contenido y alcance de manera más precisa.[21]

22. En el caso del derecho a acceder a los documentos públicos (art. 74), la Asamblea Nacional Constituyente abordó el asunto «desde la perspectiva del derecho fundamental a la información y optaron por su consagración como derecho independiente del derecho de petición». [22] El propósito de la Asamblea fue el de «desterrar la llamada "cultura del secreto", característica de sociedades de tendencia antidemocrática en las cuales no existe publicidad de los actos de las autoridades públicas, ya que toda información en poder del Estado es reservada, salvo algunas excepciones».[23]

23. De esa manera, la jurisprudencia ha afirmado que el reconocimiento expreso del derecho al acceso a los documentos públicos es un rechazo contundente a la creencia de que la eficiencia de la gestión estatal debe ampararse en el secreto. En contraste, se acentuó la idea de que lograr un adecuado funcionamiento del régimen constitucional democrático exige la plena publicidad y transparencia de la gestión pública.[24] En palabras de la Corte: «Las decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática».[25]

24. Con base en este reconocimiento constitucional autónomo del derecho al acceso a documentos públicos, igualmente se ha precisado que este derecho tiene una relación axiológica con el derecho de petición, pues este último es el vehículo para asegurar el primero. Así, la Corte ha establecido que el derecho de petición puede entenderse como el género y el de acceso a la información

---

[21] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-559 de 2019.

[22] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-473 de 1992, C-872 de 2003, C-274 de 2013, SU-355 de 2022 y T-273 de 2023.

[23] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-473 de 1992, C-872 de 2003, C-274 de 2013, SU-355 de 2022 y T-273 de 2023.

[24] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491 de 2007.

[25] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-491 de 2007, C-274 de 2013 y SU-355 de 2022.

pública es una manifestación específica del mismo.[26] Particularmente, en la sentencia T-473 de 1992, la Corte advirtió que «[l]a inclusión del artículo 74 parece obedecer al deseo de reconocer en forma expresa expectativas de los diversos profesionales y medios de comunicación que tanto despliegue de poder hicieron en el seno de la Asamblea Constituyente. No obstante, es de señalar que en ausencia del artículo 74, el derecho de acceso a los documentos públicos se entendería implícito necesariamente en el artículo 23, que consagra el derecho fundamental de petición».

25. Del mismo modo, cabe resaltar que las sentencias de la Corte también han reconocido la importancia del derecho al acceso a la información pública en un régimen democrático. Se ha establecido que cumple al menos con los siguientes objetivos: (i) «el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos»,[27] en la medida en que forma ciudadanos activos y críticos sobre los actos u omisiones del poder público y les permite participar en la toma de decisiones; (ii) «el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización». Sobre este objetivo, se resalta el derecho a informar en el sentido genérico, el derecho de las víctimas a conocer la verdad y la memoria histórica colectiva sobre graves violaciones a los derechos humanos;[28] y (iii) «el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en

---

[26] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-605 de 1996, C-274 de 2013, SU-355 de 2022 y T-273 de 2023.

[27] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-274 de 2013 y SU-355 de 2022. En la primera providencia, la Corte recordó lo establecido en la sentencia 473 de 1992, en la cual se señaló: «el acceso a los documentos públicos se vincula con el más genérico concepto del derecho a la información. Ese derecho del hombre a informar y a estar informado, según algunos autores, es una "garantía de ejercicio consciente de sus derechos políticos de participación en la cosa pública (…) El desarrollo profesional, social e incluso vital, en la sociedad del mundo contemporáneo está íntimamente ligado a la disponibilidad de información. A diferencia de épocas anteriores, en las cuales la posesión de tierra y de minerales preciosos era indispensable para el desarrollo y el progreso social, hoy en día buena parte de la actividad económica y del ejercicio del poder se fundan en el recurso inmaterial de la información. En consecuencia, el ejercicio de los derechos humanos, y en especial de los derechos de libertad e igualdad política, tienen como presupuesto indispensable el acceso a la información"».

[28] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-491 de 2007, C-274 de 2013 y SU-355 de 2022.

un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal».[29] Sobre ello, la jurisprudencia ha señalado que el acceso a los documentos oficiales permite ejercer una fiscalización de las actuaciones de las instituciones y prevenir la corrupción. En el mismo sentido, en el ámbito electoral y de movimientos políticos el acceso a la información permite reconocer «en cabeza de la oposición un derecho que pretende asegurar total transparencia al manejo de la cosa pública, a fin de consentir la confrontación leal e igualitaria entre las minorías y las mayorías - que no pueden detentar información privilegiada o monopolizar sus fuentes - y el ejercicio del derecho al control del poder político».[30]

26. Ahora bien, en correlación con estos objetivos, las autoridades estatales tienen dos obligaciones precisas para asegurar el ejercicio efectivo de este derecho: (i) tienen el deber de «suministrar a quien lo solicite, información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada, sobre su actividad»[31] y (ii) el deber de mantener y conservar la información sobre su actividad,[32] lo que implica mantener archivos actualizados y la calificación de la información que se considera reservada.

27. Con todo lo anterior, al ser el derecho al acceso a la información pública un mecanismo esencial para la satisfacción de los principios de publicidad y transparencia en un régimen democrático, la jurisprudencia ha sostenido que la Constitución Política se rige por el principio de "máxima divulgación". Este concepto implica que «debe presumirse que la ciudadanía puede acceder a la información en poder el Estado, salvo en las reducidas excepciones previstas por la legislación». Por lo anterior, las exclusiones deben ser restringidas, previstas en la ley y de forma que el acceso a la información sea la regla general. Además, implica que, en caso de que las autoridades estatales nieguen el acceso a la información que es pública, deben justificar su decisión y probar por qué la información no puede ser revelada a través de un "test de daño al interés público". Lo anterior, también los obliga a «[…] publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible,

---

[29] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-491 de 2007, C-274 de 2013 y SU-355 de 2022.

[30] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-089 de 1994.

[31] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-274 de 2013.

[32] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-274 de 2013.

atendiendo a límites razonables del talento humano y los recursos físicos y financieros».[33] Igualmente implica que, ante la duda o la existencia de vacíos o tensiones normativas, se privilegie el derecho al acceso a la información pública solicitada.[34]

28. La jurisprudencia ha establecido de forma pacífica y reiterada los requisitos constitucionales para definir si una restricción al derecho al acceso a la información pública, y particularmente, una reserva de información es legítima o no. En la sentencia C-491 de 2007 se recogieron estos requisitos, y se han reiterado en sentencias posteriores, como las C-540 de 2012, C-274 de 2013, C-951 de 2014, C-017 de 2018 y SU-355 de 2022.

a. Toda reserva de información debe estar prevista y autorizada en la Constitución o en la ley, pues el mismo artículo 74 de la Constitución dispone que «todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos **salvo los casos que establezca la ley**» (énfasis propio).
b. La norma que la consagra debe ser clara, precisa y su interpretación debe ser restrictiva.[35] Sobre este punto, la Corte determinó que «[l]a 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

[33] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-355 de 2022.

[34] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias SU-355 de 2022 y T-273 de 2023.

[35] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491 de 2007. Se afirmó, «De la regla "pro publicidad" se derivan dos consecuencias: las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada».

sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas».[36]

c. Ante la ausencia de reserva expresa, debe presumirse el derecho al acceso a la información y documentación, en virtud del principio de máxima divulgación.[37]
d. En caso de denegarse el acceso a una información pública por ser reservada, la entidad o funcionario estatal competente, deberá motivar por escrito la decisión y fundarla en la norma legal o constitucional que la autoriza.
e. Toda reserva debe tener una vigencia temporal y ser susceptible de ser controvertida mediante recursos administrativos o judiciales.
f. Durante el período amparado por la reserva la información debe ser adecuadamente custodiada de forma tal que resulte posible su posterior publicidad.
g. La reserva debe operar respecto del contenido de un documento público, pero no en relación con su existencia.[38] Además, se ha precisado que «la reserva puede ser oponible a los ciudadanos, pero no puede convertirse en una barrera para impedir el control intra o inter orgánico, jurídico y político, de las decisiones y actuaciones públicas de que da cuenta la información reservada».[39]
h. La reserva legal solo puede operar sobre aquella información que afecta derechos fundamentales o bienes públicos relevantes y no sobre todo el proceso en el cual se produce aquella información.

---

[36] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-491 de 2007 y C-274 de 2013.

[37] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491 de 2007. La Corte resaltó que «En suma, en una sociedad democrática, la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos. De allí que constituya un deber constitucional de las autoridades públicas entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado».

[38] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491 de 2007: «El objeto de protección constitucional es exclusivamente el contenido del documento. Su existencia, por el contrario, ha de ser pública, a fin de garantizar que los ciudadanos tengan una oportunidad mínima a fin de poder ejercer, de alguna manera, el derecho fundamental al control del poder público (art. 40 de la C.P.)»

[39] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-511 de 2010, C-274 de 2013, SU-355 de 2022 y T-273 de 2023.

i. La reserva no puede involucrar información que por mandato constitucional debe ser pública.[40]
j. La reserva cobija a los funcionarios públicos, pero no habilita al Estado para censurar la publicación de dicha información cuando los periodistas han logrado obtenerla.
k. La reserva debe estar sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En esa medida, el juez que tenga conocimiento de un caso en el que se deniegue el acceso a la información por estar reservada, debe analizar el caso bajo estos parámetros.

29. Sobre este último criterio, la jurisprudencia constitucional identificó varios casos en los que la reserva de información es legítima porque persigue la protección de derechos fundamentales o de bienes jurídicos trascendentales en una sociedad democrática:

> «(i) el amparo de los derechos de terceros que puedan resultar afectados con la publicación de la información; (ii) la protección de bienes constitucionalmente valiosos como la seguridad y defensa nacionales, el orden público, la salud y la moralidad públicas; (iii) la eficacia de algunas investigaciones judiciales o administrativas; y, (iv) los secretos industriales y comerciales. Estas condiciones permiten a la Corte plantear una conclusión importante: aunque el Legislador está habilitado para establecer modalidades de reserva en el acceso a la información pública, en todo caso, carece de un amplio margen de configuración sobre la materia. Antes bien, la validez de esas excepciones está regida por un criterio de razón suficiente y bajo el cumplimiento de un juicio estricto de proporcionalidad. Ello

[40] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491 de 2007: «[a]sí por ejemplo, resultaría abiertamente inconstitucional que se estableciera una reserva sobre el contenido de las leyes de la República, el trámite legislativo, los nombres de los servidores públicos de elección popular, en fin, todos los procesos y actuaciones cuya publicidad es constitucionalmente obligatoria. En este sentido, para mencionar un tema que tiene relación directa con las normas demandadas, resultaría inadmisible constitucionalmente hablando que la cuantía de los gastos reservados de cada entidad estuviera también bajo reserva. Al ser este un tema que debe encontrarse dispuesto en la ley de presupuesto, dicha información debe ser pública de forma tal que pueda ser conocida y controvertida por la ciudadanía».

> significa que las limitaciones serán compatibles con la Constitución cuando resulten indispensables para cumplir con fines o bienes constitucionalmente imperiosos. Esta exigencia proviene de reconocer, como se ha expresado en fundamentos jurídicos anteriores, que las reservas de acceso a la información pública resultan particularmente gravosas para la preservación del régimen democrático, lo que exige una estipulación legal cuidadosa, excepcional, precisa y sometida a criterios taxativos de interpretación».[41]

30. Cabe precisar que estas reglas jurisprudenciales fueron asumidas por el legislador estatutario a través de la Ley Estatutaria 1712 de 2014 «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». En este cuerpo normativo se desarrolla de forma detallada el ejercicio del derecho al acceso a la información pública y las excepciones a la publicidad de la información. Así, establece el marco normativo esencial para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en los artículos 20 y 74 de la Constitución Política. Establece como principio preponderante de la interpretación de la ley el de la «máxima publicidad para el titular universal», y lo define como «[t]oda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley».[42] Por lo anterior, es que en el artículo 4 sobre el concepto del derecho se señala que «[e]l acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática».

31. Dada la importancia para el asunto que se resuelve en esta oportunidad, la Sala solo se referirá a las disposiciones de la Ley Estatutaria que estipulan las excepciones al acceso a la información. Según la Ley existen dos escenarios en los que es razonable una reserva: (i) cuando la información se encuentra en poder el sujeto obligado, pero «pertenece al ámbito propio, particular y

---

[41] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-273 de 2023.

[42] Congreso de la República de Colombia. Ley Estatutaria 1712 de 2014, Artículo 2.

privado o semiprivado de una persona natural o jurídica por lo que su acceso podrá ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias y los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de esta ley» (Art. 6.c). En estos casos, el acceso a la información, podrá ser rechazado o negado por escrito, cuando la entrega de la información pudiere afectar los derechos: (a) a la intimidad de las personas, bajo las condiciones propias que impone la condición de servidor público; (b) a la vida, (c) a la salud, (d) a la seguridad, y, (e) a mantener la reserva sobre los secretos comerciales, industriales y profesionales (Art. 18).

32. En la sentencia C-274 de 2013 la Sala Plena advirtió que la reserva solo puede mantenerse mientras subsista el riesgo cierto y objetivo de afectación al derecho fundamental que se pretenda proteger. En el caso de los secretos profesionales, comerciales e industriales, la reserva podrá oponerse por el tiempo que indique la ley correspondiente.

33. (ii) El segundo escenario de información reservada que contempla la Ley Estatutaria es aquella que, a pesar de que está bajo custodia de sujetos obligados, su divulgación podría afectar intereses públicos. Estas excepciones deben estar previstas en la ley y las autoridades competentes deben dar respuesta por escrito y motivar su decisión. Bajo este supuesto se encuentran 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; g) Los derechos de la infancia y la adolescencia; h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país; i) La salud pública; y «los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos» (art. 19).

34. En cuanto a estas excepciones, la Corte ha establecido que la norma que contemple la reserva debe «(i) obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso, y (ii) no existir otro medio menos restrictivo para lograr dicho fin. Bajo ese escenario, […] limitar "el acceso a una información no es una función discrecional, sino restringida, necesaria y controlable».[43] En ese

[43] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-273 de 2023. Reitera lo establecido en la sentencia C-274 de 2013.

mismo sentido, la Sala Plena al estudiar la constitucionalidad de estas causales (C-274 de 2013) advirtió que,

> «[…] el sujeto obligado que niegue el acceso a un documento información pública, alegando su carácter reservado deberá (i) hacerlo por escrito y demostrar que (ii) existe un riesgo presente, probable y específico de dañar el interés protegido, y (iii) que el daño que puede producirse es significativo. Por lo que no encuentra la Corte que respecto del artículo 19 exista reproche constitucional.
>
> En cuanto el listado de intereses públicos protegidos señalados en los literales del artículo 19, a la luz de lo dicho previamente, a pesar de la aparente generalidad de los términos empleados por el legislador estatutario para su consagración, la posibilidad de que tales intereses en concreto den lugar a una prohibición de publicidad o al establecimiento de una reserva depende en todo caso de que dicha restricción obedezca a un interés legítimo e imperioso y no exista otro medio menos restrictivo para garantizar dicho interés.
>
> No sobra resaltar que la aplicación de la reserva en estas materias, debe estar expresamente consagrada en la ley o en la Constitución, en términos precisos; (i) y motivarse en cada caso concreto (ii) que existe un riesgo real, probable y específico de dañar el interés protegido, y (iii) que el daño que puede producirse sea significativo, si se autoriza el acceso a esa información. En otras palabras, el acceso se limita a la información calificada como reservada, no a las razones de la reserva, que son públicas y objeto de control y de debate».[44]

[44] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-274 de 2013.

35. Igualmente, la Ley Estatutaria establece que la reserva de información trae con ella unas obligaciones especiales para el sujeto obligado: (a) «deberán mantener un índice actualizado de los actos, documentos e informaciones calificados como clasificados o reservados, de conformidad a esta ley. El índice incluirá sus denominaciones, la motivación y la individualización del acto en que conste tal calificación» (art. 20) y (b) en caso de que solo un contenido parcial del documento esté sujeto a reserva y otro no, el sujeto obligado debe hacer una versión pública que mantenga la reserva únicamente de la parte indispensable y permitir el acceso de la demás en la que sea posible (art. 21). Este mismo artículo dispone en su inciso final que las excepciones de acceso a la información dispuestas en la ley, es decir, las causales dispuestas en los artículos 18 y 19, «no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones».

36. Finalmente, el artículo 22 dispone un límite a la reserva de información de 15 años cuando se trata de los bienes públicos protegidos en el artículo 19 de la Ley. No obstante, la Corte Constitucional condicionó su constitucionalidad «en el entendido de que las condiciones materiales que justificaron la reserva se mantengan a lo largo de todo el período».[45] Es decir, la razonabilidad del plazo máximo de 15 años depende, en cada caso, de que las condiciones materiales que justificaron la reserva se mantengan.

37. Ahora bien, en caso de que la autoridad que custodia la información se niegue a divulgarla por razones de reserva, los ciudadanos tienen a su disposición el recurso de insistencia. Este se encuentra dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por la Ley 1755 de 2015), según los cuales «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». El artículo 26 dispone la insistencia del solicitante en caso de que se invoque reserva sobre la información.[46] Esta deberá ser remitida por el funcionario respecto al

---

[45] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-274 de 2013.

[46] Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 de 2011. «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

tribunal administrativo del lugar, quien deberá decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

38. En suma, la Constitución Política de 1991 se rige por el principio de máxima divulgación de la información pública, por tanto, las autoridades estatales están obligadas a divulgar de manera proactiva, clara, precisa, actualizada, accesible y comprensible la información y documentos que plasman su gestión. Además, en caso de ser sujetos obligados y solicitarse algún tipo de información, deberán emitirla, salvo en los casos exceptuados previamente por la ley. Al negarse el acceso a la información pública, la autoridad estatal debe emitir una respuesta escrita en la que invoque el fin protegido por la reserva y su correspondiente motivación bajo criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la reserva y el bien protegido.

39. *Estándares en el derecho internacional.* Con base en las premisas anteriores, puede decirse que, tanto lo desarrollado por la jurisprudencia constitucional, como lo regulado por el legislador estatutario, es un reflejo de los estándares establecidos en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que en virtud del artículo 93 de la CP hacen parte integrante del ordenamiento jurídico interno. Específicamente, pueden mencionarse el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos

---

con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, 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».

Humanos,[47] en el ámbito regional, y el artículo 19 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos,[48] en el ámbito universal.

40. Ambos instrumentos internacionales reconocen la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones y establecen que las restricciones a este derecho deben estar previstas en la ley y ser necesarias para asegurar los derechos de los demás, como el de la intimidad, buen nombre y honra, e intereses públicos como la seguridad nacional, el orden público y la salud y moral públicas. Cabe recordar que la Corte IDH en el caso Claude Reyes y

---

[47] OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos. «Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la **libertad de buscar, recibir y difundir informaciones** e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional».

[48] ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. «Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende **la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones** e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas».

otros contra Chile (2006) se pronunció por primera vez sobre el derecho al acceso a la información pública.[49]

41. En esta sentencia reconoció la relación inescindible entre la democracia representativa y el acceso a la información pública en los siguientes términos:

> «[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye "un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano. La Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso».[50]

[49] Jurisprudencia que reiteraría posteriormente en sentencias; Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil (2010), Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (2015) y Caso I.V. Vs. Bolivia (2016).

[50] Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 84-86.

42. Por lo anterior, la Corte IDH resaltó que «es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación».[51] Sin embargo, este derecho admite restricciones, siempre y cuando estén previamente establecidas en la ley y sean necesarias en una sociedad democrática. Así, afirmó que deben cumplirse los siguientes requisitos para que una restricción sea admitida: (i) debe estar previamente fijada en una ley, (ii) debe responder a un objetivo establecido en la Convención, como lo son, por ejemplo, la seguridad nacional y el orden público; (iii) la medida restrictiva debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo; «[e]ntre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho».[52]

43. En contextos de graves violaciones a los derechos humanos, la Corte IDH ha reconocido que las víctimas tienen el derecho a conocer la verdad, lo que implica permitirles acceder a información pública que contiene datos de su interés. En el caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil, la Corte IDH afirmó que «toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas, y la sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones».[53] En la misma ocasión la Corte IDH dijo:

> «[…] en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o

[51] Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 92.

[52] Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 91.

[53] Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 200.

> administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes. Asimismo, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De igual modo, tampoco puede quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada».[54]

44. Por su parte, al igual que la jurisprudencia constitucional antes reseñada, la Corte IDH ha establecido que toda denegación de acceso a la información pública debe ser motivada, correspondiéndole al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de revelar la información y de la necesidad de la reserva. En caso de duda o vacío legal, debe primar el acceso a la información solicitada. Además, los Estados deben contemplar dentro de sus ordenamientos jurídicos recursos judiciales o administrativos adecuados y efectivos que permitan controvertir la decisión que deniega el acceso a la información.

45. Por su parte, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe temático denominado «Derecho a la información y seguridad nacional», recogió buenas prácticas de varios Estados al momento de establecer reservas de información basadas en la protección de la seguridad nacional. Frente a ello, se advirtió que esta es una de las razones que más se invoca para negar información pública, pero en los casos más comunes no se cuenta con un marco legal claro y preciso para hacerlo. Conforme a los hallazgos, la Relatoría afirmó que no pueden aplicarse restricciones al derecho a la información invocándose razones de seguridad nacional, salvo que se demuestre que (i) la restricción está previamente definida en la ley, (ii) es necesaria en una sociedad democrática y (iii) es para proteger un interés público legítimo de seguridad nacional. Además, la ley debe contemplar mecanismos adecuados y efectivos que permitan controvertir las decisiones que nieguen el acceso a la

---

[54] Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 202.

información sin las garantías antes mencionadas.[55] Igualmente, la CIDH señaló que las limitaciones al derecho de acceso a la información deben cumplir con los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

46. En el mismo sentido, resaltó que con base en los Principios de Tshwane el "interés legítimo de seguridad nacional" debe entenderse como «un interés cuyo verdadero objeto y principal efecto sea proteger la seguridad nacional, de forma consistente con el derecho interno e internacional. En tal sentido, un interés de seguridad nacional no será legítimo cuando, por ejemplo, su objetivo real o su principal efecto sea evitar que se señale a gobiernos o funcionarios por irregularidades u ocultar información sobre violaciones a los derechos humanos».[56] De acuerdo con lo anterior, cuando las autoridades públicas invoquen la causal de seguridad nacional para denegar el acceso a información o documentación pública, no basta con invocarla de forma genérica, sino que debe «proporcionar razones específicas y sustanciales que respalden sus afirmaciones».[57] Para dar cumplimiento a este deber, es muy importante que la clasificación que se haga de la información atienda a una motivación real de la reserva:

> «[…] en la práctica, al clasificar información, para poder limitar legítimamente el acceso a una determinada información en función de una excepción que haya sido prevista en la legislación para proteger la seguridad nacional conforme los requisitos y condiciones antes expuestos, la autoridad a cargo deberá establecer, justificar, acreditar y exponer i) la subsunción de la información de que se trate con la causal previstas por la ley, es decir, deberá verificar y determinar que la información encaja en la tipicidad legal de la regla que habilita la restricción; ii) deberá

---

[55] OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. "Derecho a la información y seguridad nacional". Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/DerechoInformacionSeguridadNacional.pdf

[56] OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. "Derecho a la información y seguridad nacional". Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/DerechoInformacionSeguridadNacional.pdf

[57] OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. "Derecho a la información y seguridad nacional". Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/DerechoInformacionSeguridadNacional.pdf

fundamentar y acreditar que la divulgación de la información representa un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo de seguridad nacional y que ese riesgo supera al interés público de difundir la información».

47. En este mismo informe la Relatoría subrayó que los Estados, al momento de establecer una reserva por motivos de seguridad nacional, deben ponderar la supremacía del interés público que se encuentre de por medio. Por ejemplo, en los casos de graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario existe una fuerte presunción a favor de su divulgación dado el interés público que representan estos hechos.[58] Lo anterior también garantiza la no repetición de los hechos, el derecho de las víctimas a conocer la verdad y la construcción de la memoria colectiva.

48. En igual sentido a los estándares nacionales, la Relatoría señaló que la información pública bajo reserva por motivos de seguridad nacional claramente demostrados, debe estar sujeta a un límite temporal estrictamente necesario para proteger el interés legítimo que se pretende asegurar. Así, la Relatoría insistió en que ninguna información podrá tener carácter clasificado por razones de seguridad nacional en forma indefinida.

49. Así mismo existen otros documentos *soft law* sobre la importancia del acceso a la información pública, que a pesar de que no hacen parte del bloque de constitucionalidad, configuran doctrina relevante. La jurisprudencia

[58] «No existe ningún interés legítimo de seguridad nacional que justifique clasificar como reservada o secreta información sobre graves violaciones de derechos humanos, basado en razones de seguridad nacional. Como la CIDH ha señalado al resolver diversos casos que involucran graves violaciones a los derechos humanos, "cuando se trata de la investigación y persecución de ilícitos atribuibles a las fuerzas de seguridad del Estado, surge una eventual colisión de intereses entre la necesidad de proteger el secreto de Estado, por un lado, y las obligaciones de proteger a las personas de los actos ilícitos cometidos por sus agentes públicos y la de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los mismos, por el otro lado". [L]os poderes públicos no pueden escudarse tras el manto protector del secreto de Estado para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos». OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. "Derecho a la información y seguridad nacional". Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/DerechoInformacionSeguridadNacional.pdf

constitucional ha mencionado,[59] por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana,[60] la Declaración de Chapultepec,[61] la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,[62] los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información,[63] los llamados Principios de Lima[64] y los Principios de Tshwane, o Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información.[65]

El derecho al acceso a documentos públicos en el marco de procesos de paz o de sometimiento a la justicia

---

[59] Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-580 de 2012, C-274 de 2013, C-017 de 2018, T-374 de 2020, T-273 de 2023.

[60] Aprobada por la Asamblea General de la OEA en el vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones en la ciudad de Lima, Perú el 11 de septiembre de 2001. Disponible en: https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

[61] Adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&lID=2

[62] Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones celebrado en la ciudad de Washington, EEUU, del 2 al 20 octubre del 2000. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/declaracion-principios-libertad-expresion.pdf

[63] Aprobados el 1 de octubre de 1995 en la ciudad de Londres, por un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos convocado por ARTÍCULO 19, el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/a22440.pdf

[64] Aprobados por varias organizaciones de la sociedad civil y las relatorías para la libertad de expresión de la ONU y la CIDH, en la ciudad de Lima, Perú el 16 de noviembre de 2000. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&lID=2

[65] Aprobados el 12 de junio de 2013, «fueron redactados por 22 organizaciones durante un periodo de dos años, en el que se contó con la asesoría de más de 500 expertos de al menos 70 países. El proceso de redacción culminó con una reunión en la ciudad sudafricana de Tshwane, de la que estos Principios tomaron su nombre». Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Taller_Alto_Nivel_Paraguay_2018_documentos_referencia_Principios_Tshwane.pdf

50. Como será descrito de forma más detallada en un capítulo posterior, la norma demandada hace parte de un cuerpo normativo que define la política de paz del Estado y regula la posibilidad de avanzar en negociaciones, acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con miras a firmar acuerdos de paz o acuerdos de sometimiento a la justicia, según el caso. De tal forma, para la Sala es relevante hacer algunas consideraciones especiales sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y, en particular, a documentos públicos, en este tipo de contextos.

51. En efecto, algunos de los intervinientes en el presente expediente,[66] reconocieron que, bajo la experiencia de las negociaciones de paz con las FARC-EP, es necesario un nivel de confidencialidad y reserva en estos procesos con el objeto de proteger los acercamientos de posibles intromisiones de grupos opositores y fortalecer la confianza entre las partes negociantes. De ese modo, en estos contextos se presenta una clara «tensión entre la necesidad del escrutinio público de los diálogos de paz como desarrollo de políticas e iniciativas estatales y el secretismo como aspecto que permite que las partes dialoguen de manera tranquila».[67]

52. El Institute for Integrated Transitions (IFIT), en un análisis sobre la fase exploratoria del proceso de paz,[68] advirtió que antes de la firma del Acuerdo Final de Paz, sucedieron innumerables cosas que no fueron expuestas al público. Lo anterior tiene varias razones. Las primeras etapas, en las que las partes declaradas como enemigos, se acercan para aceptar dialogar y llegar a acuerdos, requieren de mucha prudencia y precisión, y son «definitivas para construir una negociación seria y con posibilidades de éxito».[69] La

---

[66] Especialmente, los escritos de las organizaciones de la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP, El Veinte y la Comisión Colombiana de Juristas, presentaron algunas consideraciones y bibliografía sobre este tema.

[67] Intervención presentada por la Fundación Para la Libertad de Prensa FLIP y El Veinte.

[68] Disponible en: https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/La-fase-exploratoria-del-proceso-de-paz.pdf

[69] Disponible en: https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/La-fase-exploratoria-del-proceso-de-paz.pdf

negociación de paz en Colombia se inició en el año 2010 con una fase exploratoria y absolutamente confidencial que tomó hasta dos años, en los cuales se evitó cualquier información a la opinión pública y a los medios de comunicación. Una vez se culminó con esta estructuración del proceso de paz entre las partes ("la negociación para la negociación"), se definió un acuerdo marco y se dio inicio a una fase pública de conversaciones de cuatro años.

53. De esta experiencia del proceso de paz con las FARC-EP, el Institute for Integrated Transitions (IFIT) afirmó que a pesar de que en las etapas preparatorias y de exploración se debe mantener una confidencialidad necesaria,[70] también es importante que, avanzadas las etapas más delicadas, el Estado contemple mecanismos a través de los cuales se hagan públicas las decisiones que se tomen sobre la mesa de las negociaciones.[71] En palabras de este centro de pensamiento: «durante el preludio de una negociación exitosa el peso lo tiene la necesidad de avanzar con eficacia y discreción hacia un hecho cumplido, mientras que una fase pública gravita en torno a construir la mayor legitimidad posible para lo acordado. Es como una ecuación: uno arranca con una confidencialidad alta -que permite lograr efectividad- y luego va subiendo el nivel de importancia de la publicidad para lograr legitimidad».

54. Con base en eso, se asumió una estrategia de inclusión gradual de la participación ciudadana. Una vez se definió un acuerdo marco y una agenda conjunta entre las partes negociantes, se publicaban los avances a través de comunicados, cuyos borradores de acuerdos parciales se mantenían en la confidencialidad; pero a la vez, para llegar a estos acuerdos parciales se invitó a diferentes actores de la sociedad civil. Es decir, la apertura de la información a la opinión pública fue gradual por dos vías; (a) la participación de diferentes

---

[70] «En la fase preparatoria de los diálogos de paz colombianos, a la discreción del emisario se sumaba la necesidad de que los contactos preliminares permanecieran secretos para la opinión pública, al menos hasta que las partes comprobaran que era viable una negociación y estuvieran listas para llevarlos a un siguiente paso. Entre otras razones, esto es esencial porque con frecuencia estos esfuerzos no prosperan, algo que también debe figurar en las cuentas de quienes los inician, y porque revelarlos antes de que haya un resultado tangible puede conllevar un alto costo político». Disponible en: https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/La-fase-exploratoria-del-proceso-de-paz.pdf

[71] Disponible en: https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/La-fase-exploratoria-del-proceso-de-paz.pdf

actores en el ámbito de la negociación de los puntos de la agenda y (b) la emisión de comunicados en los que se informaban los avances. Al respecto, se dice en el informe de IFIT, que en el acuerdo marco quedó plasmado un modelo básico de tres tipos de participación ciudadana en la fase pública: «una en la mesa (a través de consultas directas a personas invitadas por las dos partes), otra fuera de la mesa (mediante foros organizados por un tercero) y una última de carácter permanente (materializada en unos formularios de propuestas que cualquier ciudadano podría enviar por correo o internet)».[72]

55. De esa manera, bajo la experiencia del proceso con las FARC-EP, la apertura de la información fue gradual, según como iban avanzando las etapas de las negociaciones. Esto también es corroborado por otros documentos y organizaciones que han estudiado la materia.[73] Por ejemplo, el informe escrito por varias entidades denominado "Lecciones para los diálogos de paz en Oslo y La Habana", sugirió lo siguiente:

> «La necesidad de una estrategia de comunicación que busque proteger al proceso tanto como informar al público. Se ha aprendido que en una etapa inicial la construcción de confianza entre las partes requiere aislarse de los medios de comunicación y el debate público. Hace falta discreción para explorar las áreas de concesiones cruciales para ambas partes y así poder avanzar hacia los consensos mínimos que sirvan de base a los acuerdos posibles. Dados los intereses profundos de algunos que se han beneficiado de la guerra y del estatus quo, se ha buscado establecer un proceso sólido y relaciones estables antes de exponer el proceso a la luz pública. Se ha aprendido que las expectativas de información del público y de los medios de

---

[72] Disponible en: https://ifit-transitions.org/wp-content/uploads/2021/03/La-fase-exploratoria-del-proceso-de-paz.pdf

[73] «Al principio, las conversaciones no solo se realizaron en un lugar alejado de Colombia, sino que también se llevaron a cabo con un nivel de confidencialidad sin precedentes. El proceso se abrió lentamente a los expertos, la prensa y sociedad civil, pero la participación permaneció controlada y limitada. Aunque esto facilitó las propias negociaciones, tuvo un enorme costo político». Mechoulan, Delphine y Segura, Renata. "Made in La Habana: Cómo Colombia y las FARC decidieron terminar la guerra". Disponible en: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/02/IPI-Rpt-Made-in-HavanaSpan.pdf

> comunicación durante un proceso de paz crean presiones que a veces pueden interrumpir o distorsionar los debates en la mesa. El gobierno Santos protegió el proceso durante la fase exploratoria en La Habana. Sin embargo, es importante reconocer también la necesidad de una estrategia de comunicación que ofrezca un adecuado nivel de información al público para que éste pueda acompañar y apoyar el proceso».[74]

56. En el mismo sentido, la Fundación Ideas para la Paz, refiriéndose particularmente al acceso a la información de interés público sobre los procesos de paz, afirmó que es un reto para la prensa el acceso a la información en contextos de procesos de paz, toda vez que a pesar de que los medios de comunicación tienen la responsabilidad de informar de forma clara y transparente a la opinión pública, al solicitar información, muchas veces se encuentran con argumentos descontextualizados de autoridades públicas para negar el acceso a la información. En palabras del informe: «[l]a práctica según la cual la fuerza pública, la oficina del Alto Comisionado de Paz y otras entidades relevantes niegan acceso a la información ya es reiterada y se amparan en las distintas reservas que existen sobre los temas atenientes a la seguridad nacional. Aun así, como lo señala la misma Ley 1712, la reserva debe ser específica y justificada legalmente, por tanto, cualquier información sobre la que no recaiga reserva legal debe ser entregada al público».[75]

57. Con base en lo anterior, se reconoce que en unas primeras etapas de los procesos de paz se requiere de confidencialidad y reserva, pero el informe citado sugiere un fortalecimiento de las comunicaciones entre la prensa y las entidades «por medio de briefings con información clave sobre los avances y

---

[74] "Lecciones para los diálogos de paz en Oslo y La Habana". Institute of Peace, Georgetown University, Universidad de Los Andes, Cinep y Programa para la Paz (2012). Disponible en: https://www.usip.org/sites/default/files/Colombia/Lecciones-Oslo-Habana.pdf

[75] Alianza "más información, más derechos" (compuesta por Dejusticia, Corporación Ocasa, Fundación para la Libertad de Prensa y Transparencia por Colombia). Investigación adelantada por El Veinte, Revista Destápate. "Acceso a la información de interés público sobre los esfuerzos de paz en Colombia" (diciembre, 2023). Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/12/Luz-para-la-paz-3.pdf

novedades de las negociaciones y la implementación de los acuerdos e información publicada clara y accesible sobre conceptos y procesos».[76]

58. Por su parte, la Comisión Colombiana de Juristas en su intervención adujo que en los casos de acceso a la información, la política de paz del Estado tiene una correlación directa con categorías de seguridad y defensa nacional, toda vez que implica llevar a cabo procesos de acercamiento, conversación y negociación con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento (el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022). Por tanto, la CCJ reconoce que estos procesos puedan generar circunstancias que justifiquen la reserva de información, pero en todo caso, esta debe observar los límites constitucionales y legales.

59. Hasta este punto, la Sala observa que en el marco de las negociaciones, acercamientos y conversaciones entre el Estado y los diferentes grupos armados, las primeras etapas requieren de un mayor grado de confidencialidad con miras a generar confianza entre las partes negociantes y blindar asuntos de importancia para la construcción de la agenda de paz. Al mismo tiempo, a medida que va avanzando el proceso, la reserva suele disminuir y se amplía el acceso a la información y los mecanismos de participación ciudadana, todo ello, atendiendo al compromiso de máxima divulgación de la información que se reconoce en la Constitución Política y en la ley estatutaria vigente.

60. De ese modo, en un proceso de paz o de acercamientos con grupos armados, pueden existir innumerables temáticas que estén relacionadas con asuntos de interés público, como lo son, por ejemplo, situaciones de graves

---

[76] «Si bien formuladores de política pública de justicia transicional argumentan en favor de políticas de confidencialidad como presupuesto que garantiza el éxito del proceso, como se decretó oficialmente en el caso del Acuerdo de Paz con las FARC, en el marco de las negociaciones de la Paz Total se observa una inercia institucional injustificada a la opacidad en medio de la publicidad. No se identifica una política estructurada en torno a la transparencia y acceso a la información para la protección de las negociaciones e implementación de los eventuales acuerdos aunque se conozcan ciertos aspectos y detalles de los avances.» Alianza "más información, más derechos" (compuesta por Dejusticia, Corporación Ocasa, Fundación para la Libertad de Prensa y Transparencia por Colombia). Investigación adelantada por El Veinte, Revista Destápate. "Acceso a la información de interés público sobre los esfuerzos de paz en Colombia" (diciembre, 2023). Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/12/Luz-para-la-paz-3.pdf

violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario, que no pueden estar sometidos a reserva (art. 21 de la Ley 1712 de 2014). Sin embargo, estas circunstancias pueden contener datos sensibles de víctimas y victimarios, operaciones militares y de inteligencia, así como otros temas que requieran de reserva para avanzar en los objetivos que se estén negociando. En estos casos, las entidades deben asegurar el acceso de información parcial, por ejemplo, motivando la respectiva reserva y demostrando su necesidad.

61. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de abordar el derecho al acceso a la información pública en contextos de justicia transicional, por un parte, con el estudio de la Ley de Justicia y Paz, y particularmente con la revisión que le correspondió hacer a los proyectos de decretos ley que fueron tramitados con ocasión del proceso de paz con las extintas FARC-EP. Sin embargo, se hace importante precisar que estas providencias a las que se va hacer mención, en estricto sentido, no hacen referencia al momento en el que la disposición ahora demandada prevé la reserva, la cual pareciera ser al inicio de las conversaciones con grupos armados. Por ejemplo, de los decretos leyes que configuraron la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas, el examen sobre el derecho a la información se inscribe en momentos en los que, tras procesos de paz, se procede a materializar medidas para la consecución de la verdad y la memoria histórica.

62. En la Sentencia C-370 de 2006, la Sala examinó una demanda, entre otros, contra el artículo 58 de la Ley 975 de 2005, «[p]or la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios». Este artículo consagra el deber de facilitar el acceso a los archivos en interés de las víctimas y sus parientes y, entre otras medidas, prevé que cuando sean requeridos en interés de la investigación histórica, las formalidades de autorización sólo tendrán el propósito del control de acceso, custodia y adecuado mantenimiento del material, no con fines de censura. La norma también establece que, en todo caso, se deben adoptar medidas para resguardar el derecho a la intimidad de las víctimas de violencia sexual y de las niñas, niños y adolescentes víctimas de los grupos armados al margen de la ley, y para no provocar más daños innecesarios a la víctima, los testigos u ***otras personas***, ni crear un peligro para su seguridad. Los demandantes aseguraban que las palabras en negrilla configuraban una reserva indeterminada para las autoridades.

63. La Sala Plena en esta ocasión precisó que la norma debía ser interpretada a la luz de la Constitución y en aplicación del principio democrático de máxima divulgación de la información pública. Afirmó que debía interpretarse «en el sentido de entender que se trata de una norma que remite a las disposiciones legales que, en cumplimiento de los requisitos mencionados, consagran la posibilidad de la reserva, pues la Constitución no admite la existencia de cláusulas abiertas que establezcan restricciones genéricas o indeterminadas del derecho de acceso a los documentos y la información pública. En efecto, la Carta sólo autoriza restricciones taxativas, plenamente justificadas y cuya aplicación no lesione el contenido esencial de otros derechos constitucionales, en especial el derecho que tienen las víctimas y la sociedad a conocer la verdad».

64. En ese sentido, sostuvo que el espíritu de la Ley 975 de 2005 tiene como propósito promover la reconciliación sobre la base de la «reducción de la pena efectiva a cumplir, pero con la condición de que se garanticen los derechos mínimos a la verdad, la justicia y la reparación». Con base en ello, la norma atacada no establece una discrecionalidad de la aplicación de la reserva de información, sino que solo se admite la reserva de cierta información cuando se deban proteger los derechos de las víctimas a la vida, integridad física y seguridad personal. Así, la Sala declaró la exequibilidad de las expresiones «en el entendido que no excluye como víctima a otros familiares que hubieren sufrido un daño como consecuencia de cualquier otra conducta violatoria de la ley penal cometida por miembros de grupos armados al margen de la ley». Con este condicionamiento, la Corte acotó la interpretación del vocablo que parecía abierto y discrecional.

65. En la sentencia C-017 de 2018 la Corte estudió la constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017, por medio del cual se organizó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición". En esta providencia, la Sala reiteró las reglas jurisprudenciales sobre el contenido y alcance de los derechos al acceso a la información pública y a los documentos públicos. Luego, advirtió que «uno de los problemas serios que han tenido muchas de las comisiones de la verdad han sido los obstáculos para acceder a documentos o información». Por esto, es clave que las actuaciones y respuestas de entidades estatales para esta institución se rijan del principio de máxima divulgación y en atención a que las excepciones de acceso a la información contenidas en la Ley 1712 no aplican en casos de violación de

derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones.

66. La Corte resaltó que «el acceso a los documentos en poder del Estado tiene, en efecto, una importancia crucial en los procesos de búsqueda de la verdad y de esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos, así como en la investigación y revelación de otros crímenes graves». Con sustento en ello, recalcó la relación inescindible entre el derecho al acceso a la información pública, a conocer la verdad y la memoria histórica. Concluyó que «los órganos judiciales y extrajudiciales de investigación oficial de la verdad y reconstrucción de la memoria, en escenarios de transición, deben tener acceso pleno a toda la información pública, con independencia de su contenido o de que pueda ser reservada o clasificada, siempre que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones, dada su intrínseca relación con la garantía del derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad. En todo caso, deberán protegerse los derechos los derechos de las propias víctimas».

67. En la sentencia C-067 de 2018 la Corte revisó la constitucionalidad de Decreto Ley 589 de 2017, "Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado". En esta providencia la Sala subrayó la importancia de colaboración entre entidades estatales de naturaleza judicial y extrajudicial en la búsqueda de la verdad y la garantía de los derechos de las víctimas. La Corte señaló que existen al menos tres razones por las cuales el Estado no puede mantener reservada la información asociada con casos de graves violaciones a los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad, en especial cuando se trata de desapariciones forzadas de personas: (i) esta información es necesaria para garantizar los derechos a la verdad y la reparación integral de las víctimas; (ii) la «imposición de barreras» para conocer dónde se encuentra una persona desaparecida constituye una forma de tortura o trato cruel, inhumano y degradante para sus familiares; y (iii) «el derecho de acceso a la información es un derecho trascendental para lograr el éxito en procesos de transición, al impulsar el esclarecimiento de las atrocidades del pasado, reparar a las víctimas y asegurar la implementación de medidas de no repetición, así como contribuir a la formación de la opinión pública».

68. Para sustentar esta última afirmación, la Corte recordó lo establecido por la CIDH sobre la misma materia, la cual ha sostenido que en los procesos transicionales «el respeto pleno por el derecho a la libertad de expresión y el

acceso a la información contribuye como pocos a garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. En particular, el derecho a conocer la verdad sobre lo ocurrido en materia de desapariciones forzadas sólo es posible de satisfacer si se adoptan mecanismos adecuados de acceso a la correspondiente información. Igualmente, el derecho de acceso a la información constituye una garantía indispensable para asegurar la implementación de medidas de no repetición de los hechos de pasado: el conocimiento de las atrocidades cometidas es una condición necesaria para evitar que se repitan los abusos cometidos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal […]».[77]

69. Con todo lo anterior, es posible concluir que la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que, con el fin de garantizar el derecho a conocer la verdad de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, es necesario establecer mecanismos de naturaleza administrativa o extrajudicial, que se dediquen a investigar y construir memoria sobre los hechos del conflicto armado. Lo anterior, implica que las entidades estatales que tengan bajo su custodia información necesaria para el efecto, deben colaborar armónicamente, tanto con otras entidades, como con la ciudadanía, con el acceso a la información que sea de interés público.

70. Igualmente, como fue mencionado al principio de este acápite, los acercamientos, negociaciones o acuerdos entre el Estado y los grupos armados pueden contar con una amplia dosis de reserva en sus fases preparatorias y exploratorias. Sin embargo, este amplio margen de reserva debe gradualmente disminuirse mientras se acerca a las fases públicas de las negociaciones. Esto último implica aumentar la participación de diferentes sectores a través de distintos mecanismos; pero a la vez, garantizar el acceso a la información pública de interés general, así como a los documentos públicos. Lo anterior puede hacerse a través de comunicados a la opinión pública y dando respuesta a derechos de petición conforme a las reglas de la ley estatutaria.

71. Finalmente, es necesario contemplar, una vez se culmine un proceso de negociación para alcanzar la paz, mecanismos que aseguren la publicidad y transparencia de las actividades, decisiones y actos que fueron adelantadas en su marco y que lo hicieron posible. Es decir, la reserva no puede ser ilimitada,

---

[77] «CIDH, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, Segunda Edición, 2012, pp. 32 y ss».

y para ello pueden implementarse sistemas de información pública como lo es hoy en día, por ejemplo, el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO) o la biblioteca de los tomos del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP.[78]

Solución del cargo admitido: el parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 es constitucional tratándose de las conversaciones y las negociaciones con grupos armados.

72. *Antecedentes legislativos del parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022.* Cabe precisar que la Ley 2272 tiene por objeto definir la política de paz como una política de Estado (art. 1). El proyecto fue presentado por iniciativa gubernamental a través de los ministros del Interior y de Defensa y Seguridad Nacional. En la exposición de motivos del proyecto de ley se reconoció la importancia de garantizar la paz como un derecho no solo individual sino colectivo que se encuentra asociado con la seguridad humana. Para el efecto, se recordaron los estándares internacionales y nacionales sobre los mecanismos con los que cuenta el Estado para garantizar la salida del conflicto armado interno y se hizo un recuento de los diferentes procesos de paz que se han implementado en Colombia. Se afirmó que «[l]os diálogos, negociaciones y acercamientos que el Estado lleve a cabo con grupos armados ilegales, con el fin de buscar el cese de conflictos armados internos, constituyen instrumentos legalmente reconocidos que buscan darle una salida pacífica a la confrontación y, en consecuencia, garantizar el derecho a la paz y a la tranquilidad pública».[79]

73. Conforme a lo anterior, la Ley 2272 de 2022 adicionó, modificó y prorrogó disposiciones contenidas en la Ley 418 de 1997 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", creó el servicio social para la Paz y el Fondo para la Paz, entre otras disposiciones. En ese sentido, regula mecanismos a través de los cuales el gobierno Nacional puede iniciar diálogos, conversaciones y acercamientos con grupos armados al margen de la ley o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. [80]

[78] Biblioteca abierta del proceso de paz colombiano. Disponible en: https://bapp.com.co/

[79] Congreso de la República. Gaceta No. 1041 del 8 de septiembre de 2022.

[80] La Corte Constitucional ha estudiado varias demandas de inconstitucionalidad contra esta ley en las sentencias C-262, C-542, C-363 y C-525 de 2023.

Especialmente, en la sentencia C-525 de 2023 la Corte fue enfática en señalar que aunque la Constitución permite que el Gobierno nacional inicie acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto para procurar su sometimiento a la justicia, esa función, y las autorizaciones que la norma acusada otorga al Gobierno para tales efectos, deben enmarcarse dentro de los límites que impone la Carta Política, como lo es el principio de separación de poderes.

74. En lo que concierne a la norma demandada, en la ponencia para primer debate el texto incorporaba un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997. Se formuló de la siguiente forma: «Artículo 8A. Gabinete de Paz […] Parágrafo 1º. El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos que se traten en desarrollo de sus sesiones *tendrán el carácter de reservados*, así como la información y documentos que se expidan en desarrollo de las mismas, y a sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que definan el Presidente de la República» (énfasis propio).[81]

75. Luego, en la Gaceta No. 1192 de 2022, en la que se consignó el Informe de Ponencia para Primer Debate y el pliego de modificaciones al Proyecto de Ley 160/2022 en Cámara y 181/2022 en Senado, la redacción del parágrafo fue modificada con el fin de atender los mandatos constitucionales y la Ley Estatutaria 1712 de 2014. Se transcribe el cuadro publicado en la Gaceta:

PROYECTO DE LEY ORIGINAL	**PROPUESTA PLIEGO MODIFICATORIO**	**JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS**
Artículo 5°. Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor: **"Artículo 8 A. *Gabinete de Paz.*** Cada uno de los Ministerios que conforman el	**Artículo <u>6</u>°.** Incorpórese un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997, del siguiente tenor: **<u>Artículo</u> 8 A. *Gabinete de Paz.*** Cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno	«Se reenumera y se propone una modificación en el sentido de establecer que podrán tener el carácter de reservados los asuntos relacionados con conversaciones, acuerdos y negociaciones con

[81] Congreso de la República. Gaceta No. 1041 del 8 de septiembre de 2022.

Gobierno nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia. **Parágrafo 1°.** El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, **y los asuntos que se traten en desarrollo de sus sesiones tendrán el carácter de reservados, así como la información y documentos que se expidan en desarrollo de las mismas,** y a sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que definan el Presidente de la República. **Parágrafo 2°.** El	nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia. **Parágrafo 1°.** El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos **referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados** que se traten en ~~**desarrollo de**~~ sus sesiones ~~**tendrán el carácter de reservados**~~, así como la información y documentos que se expidan en **esta materia,** ~~**desarrollo de las mismas,**~~ **podrán tener el carácter de reservados**. ~~**y a**~~ **A** sus sesiones podrán ser	actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz. Lo anterior, por tres razones: primero, no todos los asuntos que allí se traten tendrán dicho carácter; segundo, para garantizar el acceso a la información pública, en términos de lo dispuesto en la ley 1712 de 2014; y, tercero, en los asuntos que específicamente se refieran a conversaciones, acuerdos y negociaciones. El Presidente de la República puede en todo momento determinar qué información tiene el carácter de reservada, y cuál se hace pública y en qué momento. En el parágrafo segundo se establece que a estas sesiones también podrá invitarse a los integrantes de las Comisiones de Paz del Congreso de la República, y se aclara que en un estado avanzado de los procesos de paz podrá invitarse a los voceros o miembros de representantes de grupos

Presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz con los voceros o miembros de representantes de grupos armados al margen de la ley. Así como a otros servidores públicos o representantes de la sociedad civil que, por autorización del Presidente de la República, participen de los mismos.	invitadas las autoridades que defina~~n~~ el Presidente de la República. **Parágrafo** 2°. El Presidente de la República podrá convocar a las sesiones del Gabinete de Paz a los representantes autorizados por el Gobierno nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz **~~con los voceros o miembros de representantes de grupos armados al margen de la ley.~~ ,** ~~A~~**a**sí como a otros servidores públicos**, integrantes de las Comisiones de Paz del Congreso de la República** o representantes de la sociedad civil que, por autorización del Presidente de la República, participen de los mismos. **Asimismo, cuando se encuentren en un estado avanzado los procesos de paz, el Presidente de la República podrá**	armados organizados al margen de la ley, para discutir asuntos relacionados únicamente con estos diálogos».

	invitar a los voceros o miembros representantes de grupos armados organizados al margen de la ley, para discutir asuntos relacionados únicamente con estos diálogos.	

76. Como se puede evidenciar, el legislador modificó el imperativo de la reserva de la información, por una decisión facultativa del presidente de la República, pues no toda información es reservada, sino solo aquella que tenga relación con los asuntos que específicamente se refieran a conversaciones, acuerdos y negociaciones.

77. Posteriormente, en el marco del debate llevado a cabo en las Comisiones Primeras del Senado de la República y la Cámara de Representantes se presentaron 142 proposiciones, de las cuales se acogieron las siguientes respecto del artículo objeto de estudio.[82] Frente al parágrafo 1º el Partido Verde propuso establecer que se exceptuara de la reserva de información todo lo relacionado con la ejecución presupuestal de los ministerios. El partido Centro Democrático propuso: (i) incluir en el parágrafo 1, que el Gabinete de Paz, deberá rendir un informe a la Nación con la información suficiente sobre el desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos; y (ii) eliminar la posibilidad de que el Presidente de la República pueda invitar a los voceros o miembros representantes de grupos armados organizados al margen de la ley, para discutir asuntos relacionados con los procesos de paz.[83] De acuerdo con estas proposiciones acogidas, el texto del parágrafo quedó de la siguiente forma:

> «PARÁGRAFO 1°. El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter

[82] Congreso de la República. Gaceta No. 1261 de 18 de octubre de 2022.

[83] Congreso de la República. Gaceta No. 1261 de 18 de octubre de 2022.

de reservados, exceptuando la información relativa relacionada con a la ejecución presupuestal de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación con la **información suficiente sobre acerca** del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos».

78. Finalmente, el texto del parágrafo 1º del artículo 6 tal como se encuentra vigente, fue aprobado en segundo debate sin tener modificaciones en los siguientes debates y en el informe de conciliación: «PARÁGRAFO 1°. El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, exceptuando la información relativa relacionada con a la ejecución presupuestal de los Ministerios. A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación con la información suficiente sobre acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos».[84]

79. En suma, los antecedentes legislativos muestran que el texto original establecía una reserva absoluta de los asuntos del Gabinete de Paz, sin embargo, durante los debates, esa redacción fue reformulada con miras a obedecer los parámetros de la Ley estatutaria 1712 de 2014 sobre acceso a la información pública. De tal forma, se modificaron tres puntos relevantes en ese sentido: (i) con la expresión *"podrán tener el carácter de reservados"*, en vez de *"tendrán el carácter de reservados"*, se invierte el mandato absoluto de reserva y establece una facultad para determinar cuáles deben ser considerados reservados; (ii) se exceptuaron de cualquier reserva los asuntos de ejecución presupuestal y (iii) establece la obligación de «rendir un informe a la Nación con la información acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos».

---

[84] Congreso de la República. Gaceta No. 1264 de 18 de octubre de 2022, texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado de la República, Gaceta No. 1361 de 1 de noviembre de 2022, texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, Gaceta No. 1714 del 21 de diciembre de 2022; Informes de Conciliación Senado y Cámara, Gacetas No. 1360 y 1362 de 2022.

Análisis de constitucionalidad del parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022.

80. El demandante afirmó que la norma es inconstitucional toda vez que establece una cláusula abierta e indeterminada de reserva de los asuntos relacionados con las conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia. Lo anterior, según el actor, vulnera los derechos de petición y de acceso a los documentos públicos, toda vez que (i) la indeterminación de la reserva afecta el acceso a la información pública de los documentos de la política de paz y, en esa medida, hace ilusorio el derecho de petición, pues la ley no determina las motivaciones sobre las cuales se puede denegar el acceso a asuntos de los procesos de paz que regula la Ley 2272 de 2022 y permite una amplia discrecionalidad; y (ii) la reserva dispuesta en el parágrafo 1º del artículo 6 no cumple con los requisitos jurisprudenciales sobre las restricciones que se pueden imponer al derecho al acceso a la información, en esencia, no delimita el objeto y fin de la reserva, la autoridad competente para clasificarla y tampoco señala un límite temporal.

81. Como fue descrito de manera detallada en las consideraciones de esta providencia, el derecho fundamental al acceso a la información pública es trascendental para asegurar la democracia participativa. Es un derecho que permite materializar la publicidad y transparencia de las decisiones y actuaciones del poder público. Tanto la ciudadanía como la prensa pueden ejercer este derecho con el fin de controlar la gestión pública y participar de la toma de decisiones que les conciernen. Este derecho implica dos deberes correlativos a todas las autoridades estatales: «(i) suministrar a quien lo solicite, información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada, sobre su actividad; (ii) es necesario que las autoridades públicas conserven y mantengan la información sobre su actividad, ya que, de no hacerlo, se vulnera el derecho de las personas al acceso a la información pública y, en consecuencia, el derecho a que ejerzan un control sobre sus actuaciones».[85] A ellas se le suma el deber de las autoridades públicas de motivar

[85] Corte Constitucional, sentencia C-559 de 2019.

suficientemente sus decisiones en caso de denegar el acceso a determinada información pública.

82. Ahora bien, a pesar de que la regla general es garantizar el derecho al acceso a la información pública a todas las personas, este derecho puede estar sujeto a limitaciones fijadas en la ley. Como lo determinó la jurisprudencia constitucional, y especialmente el legislador estatutario, estas limitaciones «deben cumplir estrictos requisitos para que la restricción no sea arbitraria y, por el contrario, obedezca a motivos legítimos, necesarios y proporcionados. De esa manera, el acceso a la información podrá ser negado (i) cuando ese acceso esté expresamente prohibido por la Constitución o por una norma de carácter legal; y (ii) deberá manifestarse por escrito y de manera motivada».[86]

83. En el marco de procesos y negociaciones de paz entre el Estado y grupos armados al margen de la ley o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto debe regir la misma regla general de acceso a la información pública; sin embargo, en las primeras etapas de este tipo de procesos es razonable que se mantenga una dosis de confidencialidad necesaria para avanzar en los acuerdos y asegurar una confianza entre las partes involucradas. No obstante, lo anterior no implica el hermetismo absoluto, pues deben contemplarse canales de información sobre los avances de forma general.

84. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que le asiste parcialmente la razón al demandante y, en consecuencia, como se demostrará a continuación, el parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 es constitucional al superar el test tripartito de acceso a la información. Sin embargo, como se explicará más adelante, esta conclusión es clara frente a «asuntos referidos a conversaciones (…) y negociaciones con actores armados»; pero no pasa lo mismo con los «acuerdos», puesto que esta es una fase ya finalizada en la que la reserva es una medida desproporcionada. Para el efecto, la Sala precisará el contenido del parágrafo demandado, y luego, abordará el análisis de la limitación del derecho al acceso a la información a través de cada uno de los pasos que exige

[86] Corte Constitucional, sentencia C-559 de 2019.

el test tripartito y como lo ha hecho en ocasiones anteriores con similares problemas jurídicos al que se estudia en esta oportunidad.[87]

85. *Alcance y precisión del parágrafo demandado.* La norma objeto de estudio incorpora un artículo nuevo a la Ley 418 de 1997 «[p]or la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones». Contempla el "Gabinete de Paz", compuesto por cada uno de los ministerios que conforman el Gobierno Nacional, cuyas sesiones se desarrollarán bimestralmente o cuando lo determine el presidente de la República, y en las que deberán presentar informes a su cargo sobre los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia.

86. Del mismo modo, la norma establece en su primer parágrafo que (i) el Gabinete de Paz puede ser convocado por el Presidente de la República o por el que él designe, (ii) los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, *podrán tener el carácter de reservados*, excepto la información relacionada con la ejecución presupuesta de los Ministerios; (iii) a las sesiones del Gabinete de Paz pueden ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Entre ellas, dice el parágrafo 2º del artículo en cuestión, «los representantes autorizados por el Gobierno Nacional que participen de diálogos, acercamientos, negociaciones o firma de acuerdos de paz, así como a otros servidores públicos, integrantes de las Comisiones de Paz del Congreso de la República Gobernadores y Alcaldes de zonas afectadas por el conflicto o representantes de la sociedad civil»; y (iv) la obligación del Gabinete de Paz de rendir un informe a la Nación acerca de «los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos».

87. En este punto, es importante mencionar el Decreto 717 de 2024 «por el cual se reglamenta el funcionamiento del Gabinete de Paz». El artículo 1º señala que el presidente de la República a través del consejero comisionado de paz convoca al Gabinete de Paz. A su vez, el artículo 3 del citado Decreto establece que la Secretaría Técnica de dicho Gabinete está en cabeza de la Oficina del Consejo Comisionado. Además, el numeral séptimo del artículo 4

[87] Corte Constitucional, sentencias C-540 de 2012, C-274 de 2013, C-559 de 2019, SU-274 de 2019 y C-135 de 2021.

del Decreto 717 de 2024 precisa que es la Oficina de la Consejería de Paz, es la encargada de «[E]laborar y custodiar las actas del Gabinete de Paz y los demás documentos presentados en la sesión. (...)». De ese modo, el sujeto obligado respecto de la información y documentación del Gabinete de Paz y que la norma le permite calificar con reserva, es concretamente el Consejero Comisionado de Paz.

88. Pues bien, a diferencia de lo que considera el demandante, sobre la textura abierta de la reserva que se dispone en el parágrafo 1º, la Sala Plena estima que el espíritu de la norma es preservar el principio de máxima divulgación de la información, y, por tanto, la regla general es el acceso a la información y a los documentos públicos relacionados con las conversaciones, acuerdos y negociaciones entre el Gobierno Nacional y los actores armados que se distinguen en la Ley 2272 de 2022; estos son los grupos armados organizados al margen de la ley y las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. El hecho de que el legislador disponga que aquellas materias "podrán tener el carácter de reservados", permite afirmar que la facultad a que se refiere la norma no es absoluta y debe estar definida por la naturaleza misma de los documentos e información que se califique como reservada según la ley. Además, la misma frase indica que la reserva debe proceder de forma excepcional.

89. Como se explicó, el texto del proyecto de ley original establecía una reserva absoluta de los asuntos del Gabinete de Paz ("tendrán el carácter de reservado"); sin embargo, el mismo legislador, en virtud de los principios establecidos en la ley estatutaria 1712 de 2014 modificó su redacción, porque consideró que no todos los asuntos deben ser tratados como reservados y debía garantizarse el acceso a la información pública. Además, delimitó el objeto de la reserva en caso de considerarse, a los asuntos que se refieran específicamente a las conversaciones, acuerdos y negociaciones, procesos que se encuentran definidos en el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022.

90. De acuerdo con lo anterior, la misma ley prevé la posibilidad de determinar caso a caso qué asuntos deben ser reservados en el marco de los procesos de paz y de sometimiento a la justicia que regula la Ley 2272 de 2022. Lo anterior es razonable, pues la variedad de temas que son tratados en estos contextos deben regirse según la normativa respectiva de acceso a la información (por ejemplo, asuntos de inteligencia y contrainteligencia, operativos militares, datos de víctimas y victimarios, etc.) y a la luz de los

estándares de la ley estatutaria 1712 de 2014 que tiene por objeto «regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información». Además, la Sala encuentra que, como lo advirtió en las consideraciones de esta providencia, la reserva de la información en estos contextos, también depende de la fase en la que se encuentren las negociaciones, acercamientos y conversaciones, según sea el caso. Esto es, debe ir gradualmente disminuyendo a medida que se va avanzando, hasta culminar en los acuerdos finales o parciales.

91. De acuerdo a esta precisión, la Sala destaca la necesidad de distinguir entre los "asuntos referidos a conversaciones (…) y negociaciones con actores armados" y los "acuerdos" con estos grupos.[88] Lo anterior, en razón de que mientras para las fases de conversaciones y negociaciones la reserva pareciera ser una medida razonable y proporcional, en el caso de los "acuerdos" es una medida desproporcionada, pues es la fase final de los procesos de paz, en los que se ha llegado a arreglos de acuerdo con la voluntad de las partes.

92. En ese orden de ideas, la Sala pasará a analizar si la limitación, tal como se encuentra prevista en el parágrafo es una medida legítima en el caso de las conversaciones y negociaciones. Posteriormente, se realizará el análisis correspondiente a los «acuerdos».

93. Para el efecto, la Sala analizará la norma a la luz del test tripartito aplicado por la jurisprudencia constitucional cuando se trata de evaluar limitaciones o restricciones a los derechos a la libertad de expresión y de información.[89] Es preciso señalar que el test tripartito en sí mismo contiene los mismos elementos que la jurisprudencia constitucional reciente ha desarrollado sobre el test de proporcionalidad, particularmente, para este caso, «el escrutinio estricto o fuerte evalúa (i) si el fin perseguido por la norma es imperioso; (ii)

[88] Ley 2272 de 2022. Artículo 6. Parágrafo1º. «El Gabinete de Paz será convocado por el Presidente de la República o por quien él designe**, y los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, podrán tener el carácter de reservados, excepto la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios.** A sus sesiones podrán ser invitadas las autoridades que defina el Presidente de la República. Deberá rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos».

[89] Corte Constitucional. Sentencia C-135 de 2021.

si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario, esto es, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos pasivos de la norma; y, por último, (iii) si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales; es decir, si la medida es proporcional en sentido estricto.[90] En el caso del test tripartito se analiza si la medida que restringe el derecho cumple con los siguientes elementos: (i) ser fijada en la ley; (ii) perseguir alguno de los fines legítimos establecidos en dicho artículo y; (iii) ser necesaria y proporcional a la consecución de ese fin.

94. *La medida está fijada en la ley.* La Sala Plena observa que el parágrafo 1º del artículo 6º de la Ley 2272 establece la posibilidad de definir la reserva de ciertos asuntos, documentos e información sobre las conversaciones y negociaciones con actores armados. Con base en ello, se cumple con este requisito, pues es el mismo legislador quien concede la posibilidad al sujeto responsable de la información, es decir, el Consejero Comisionado de Paz de definir, según la naturaleza de la documentación, si debe ser reservada o no. Todo ello, como se dijo más arriba, partiendo de la base que, en principio, debe ser pública, salvo ciertos casos, toda vez que ante la ausencia de reserva expresa, debe presumirse el derecho al acceso a la información y documentación, en virtud del principio de máxima divulgación.[91] En ese orden, como se explicará más adelante, la Sala anticipa que puede existir una interpretación de la norma que permite la amplia discrecionalidad de la autoridad para definir la reserva. Por lo anterior, es clave que la eventual reserva se sustente en los parámetros de las normas estatutarias vigentes, y así evitar una alta discrecionalidad.

95. *Los fines perseguidos por la norma son imperiosos*. El parágrafo no contempla expresamente el motivo de la reserva; esto es, precisamente, porque es la excepción a la regla general de los asuntos que trate el Gabinete de Paz, pues como lo sostiene la jurisprudencia constitucional «dónde quiera que no exista reserva legal expresa debe imperar el derecho fundamental de acceso a

---

[90] Corte Constitucional. Sentencia C-345 de 2019.

[91] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491 de 2007. La Corte resaltó que «En suma, en una sociedad democrática, la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos. De allí que constituya un deber constitucional de las autoridades públicas entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado».

la información».[92] Además, la Sala estima que «no es posible establecer *a priori* un catálogo cerrado de circunstancias en las cuales la publicidad»[93] de los procesos que se adelanten con los grupos armados con miras a alcanzar la paz implican perjuicio o amenaza de tales intereses.

96. Sin embargo, la mayoría de los intervinientes coincidieron que, en el contexto normativo en el que se inserta, la reserva de información que sea invocada puede estar motivada en la protección de la vida y seguridad de personas involucradas, la defensa y seguridad nacional y la consecución de la paz, este último como un motivo de interés público.[94] De ese modo, una interpretación sistemática de la norma acusada permite concluir que el Gabinete de Paz -y particularmente, Consejero Comisionado de Paz- como sujeto obligado de la información y documentación, tiene la potestad de clasificar la información bajo reserva de acuerdo con lo establecido en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014, como información exceptuada.

97. En efecto, tal como lo reconoció la Corte en la sentencia C-525 de 2023, la cual analizó una demanda contra el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, la potestad del Gobierno nacional de entablar negociaciones y acercamientos se fundamenta en el artículo 189.4 de la Constitución Política, el cual «permite el recurso a vías pacíficas para la solución de conflictos y a respuesta alternativas para el fin de la criminalidad organizada, al tiempo que garantiza al presidente de la República las herramientas necesarias para mantener el orden público y las condiciones de seguridad de todas las personas». De esa manera, la Sala estima que el carácter reservado de ciertos documentos e información llegada al conocimiento del Gabinete de Paz o salida de este se justifica en que algunos aspectos de las negociaciones y conversaciones con los GAOML y EAOCAI pueden estar intrínsecamente relacionadas con la seguridad pública, y, en tal virtud, se adecúan a la excepción al principio de máxima divulgación de la información pública (artículo 19 de la Ley 1712 de 2014).

98. De manera que el verbo "podrán" del parágrafo demandado permite a la autoridad clasificar la información que tenga bajo su poder y, ante una

---

[92] Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2007.

[93] Corte Constitucional. Sentencia C-559 de 2019.

[94] Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana; Transparencia por Colombia; Ministerio de Justicia y del Derecho; Presidencia de la República; Ministerio del Interior; Comisión Colombiana de Juristas

solicitud ciudadana, argumentar en cada caso el carácter reservado de la información y la documentación respectiva, que deberá ser motivado en las excepciones de la ley estatutaria. Además, el Consejero Comisionado de Paz deberá demostrar con precisión «los riesgos reales, probables y específicos de dañar el interés protegido, como en qué sentido el acceso a la información produce un daño significativo» y la necesidad de la medida.[95]

99. Acorde con ello, la Sala Plena considera que la posibilidad de establecer una reserva de información en los asuntos relacionados con las conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, persigue fines constitucionalmente importantes e imperiosos.

100. No obstante lo anterior, estos no pueden ser invocados de forma abstracta, sino que deben ser motivados y demostrados suficientemente en cada caso y cumpliendo las obligaciones dispuestas en la ley estatutaria 1712 de 2014. Conforme a ello, debe recordarse que los peticionarios tienen a su disposición el recurso de insistencia en caso de que la autoridad no cumpla con la carga de motivación de la calidad de la información que invoca reservada, o el ciudadano considera que, a pesar de eso, puede ser divulgada parcialmente.

101. A lo anterior cabe resaltar que, el artículo 21 de la Ley 1712 de 2014 establece que las excepciones de acceso a la información no son aplicables a «casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones». En igual sentido, y por expreso mandato constitucional, con fundamento en las sentencias C-017 de 2018 y C–067 de 2018, la Corte Constitucional ha dejado claro que el Estado no puede mantener reservada la información asociada a casos de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad. De ese modo, la reserva no podrá proceder cuando exista este tipo de asuntos. Al mismo tiempo es importante resaltar, que aún en los casos de las conversaciones y negociaciones, cualquiera sea su fase, la norma mantiene la publicidad de «la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios».

---

[95] Corte Constitucional. Sentencias C-491 de 2007, C-274 de 2013 y C-144 de 2018.

102. *El medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario*. La Sala encuentra que mantener la reserva de ciertos asuntos es un medio idóneo y necesario para alcanzar las finalidades que pretende la Ley 2272 de 2022, toda vez que permite, de acuerdo con los asuntos que sean tratados en las sesiones del Gabinete de Paz clasificar la información y proteger bienes de interés general. Del mismo modo, en contextos de procesos de paz o de sometimiento a la justicia, particularmente en lo regulado en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, es razonable guardar la confidencialidad de ciertos temas en las etapas preliminares o exploratorias. Como fue expuesto en las consideraciones de esta providencia, cierta dosis de reserva en estos contextos es una herramienta para lograr la eficacia de las conversaciones y negociaciones entre las partes en conflicto; pero, además, puede proteger la seguridad personal de personas involucradas. Lo anterior, no implica mantener un secretismo absoluto, pues al Estado le compete fijar canales a través de los cuales pueda hacer públicos los avances. Lo anterior se ve solventado por el mismo parágrafo, el cual consagra la obligación del Gabinete de Paz de «rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos, sin vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos».

103. De tal forma, la reserva de información en la que estén de por medio el riesgo o afectación a un interés exceptuado en la ley estatutaria es necesaria y efectivamente conducente para lograr el avance de los procesos regulados por la Ley 2272 de 2022. Un caso que fue expuesto, como bien lo indicó la Presidencia de la República en su intervención, la reserva de la información busca garantizar, entre otros, la protección de la vida e integridad personal de los actores, dentro de los cuales destacan como sujetos individuales «líderes y lideresas que participan en los procesos de conversaciones, acuerdos y negociaciones con grupos armados al margen de la ley». Lo anterior, implicaría, por ejemplo, que la reserva de información relacionada con personas naturales, se aplique con fundamento en las causales del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014. Todo ello, cumpliéndose con las obligaciones del mismo cuerpo normativo estatutario, en el sentido de que el sujeto obligado, es decir, el Consejero Comisionado de Paz, debe contar con un índice de información clasificada y reservada (art. 20), permitir la divulgación parcial y garantizar que la reserva opere respecto del contenido de un documento público, pero no respecto de su existencia (art. 21).

104. *La medida es proporcional en sentido estricto*, toda vez que los beneficios de adoptar la reserva no exceden las restricciones impuestas sobre

el ejercicio de acceso a la información y a los documentos públicos de los asuntos del Gabinete de Paz. La Corte considera que la eventual restricción de acceso a la información que permite la norma atacada es proporcional, en la medida en que la misma norma establece un canal de publicidad de los procesos que se regulan en la Ley 2272 de 2022 al establecer la obligación de rendir informe a la Nación sobre el desarrollo de los diálogos y negociaciones. Adicionalmente, el verbo "podrán" solo establece una posibilidad de que algunos de los asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, puedan ser clasificados caso a caso como reservados. Es decir, no se trata de una restricción automática, permanente o absoluta de acceso a la información pública, sino de cada asunto concreto.

105. Del mismo modo, la restricción impuesta al acceso a la documentación o información pública no excede la afectación del ejercicio de este derecho fundamental, toda vez que (i) es eventual y condicionada a los asuntos que se traten y su relación con el interés general; y (ii) la norma dispone canales de publicidad sobre el avance de los procesos y negociaciones de paz que se adelanten por el Gobierno nacional.

106. En este punto, es necesario responder a una de las preocupaciones y debates que se dieron en el marco del expediente bajo revisión, referente a la ausencia de un límite temporal de la eventual reserva. El demandante expuso que la norma no contiene un límite temporal a la reserva de información y, por esta razón, la medida restrictiva es desproporcionada. Varios de los intervinientes señalaron que tal deficiencia puede ser solventada con la interpretación armónica del artículo 22 de la ley estatutaria 1712 de 2014, el cual establece que «la reserva de las informaciones amparadas por el artículo 19 no deberá extenderse por un período mayor a quince (15) años». En la sentencia C-273 de 2014, la Corte sostuvo que «la razonabilidad de ese plazo inicial máximo de 15 años depende, en cada caso, de conformidad con los parámetros constitucionales señalados, *de que las condiciones materiales que justificaron la reserva se mantengan a lo largo de todo el período.* Sólo en esas condiciones ese plazo resulta razonable y acorde con los derechos de petición, de información y del libre acceso a los documentos públicos, así como a los principios de la función pública, consagrados en los artículos 20, 23, 74 y 209 de la Carta».

107. De ese modo, según esta posición, el acceso a la información pública que sea denegada por motivos del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014, puede mantener la reserva por máximo 15 años, siempre y cuando las condiciones materiales que justificaron la restricción se mantengan.

108. Por su parte, la Presidencia de la República argumentó que la reserva estaba sujeta a los cuatro años de la vigencia del artículo 6° de la Ley 2272 de 2022 y, por tanto, el legislador cumplió con su obligación de establecer un límite temporal. La Sala se aparta de esta interpretación, pues en realidad el objeto del artículo 6° es la conformación del Gabinete de Paz, la periodicidad de sus sesiones, la autoridad que lo convoca y la naturaleza de la información y materias que trata. Al comprenderse que solo ciertos asuntos "podrán ser reservados", esta naturaleza depende de la motivación de cada caso concreto. En ese orden de ideas, lo que depende de la vigencia de 4 años del artículo 6° es la existencia del Gabinete de Paz y no necesariamente la naturaleza reservada de ciertos asuntos que se traten en sus sesiones. Por lo anterior, no es posible concluir que la reserva de la información depende de la existencia del Gabinete de Paz, pues la motivación de su naturaleza está asociada a otra justificación.

109. En ese sentido, la Sala Plena considera que ante el silencio del legislador para establecer un límite temporal a la reserva de los asuntos referidos a conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, debe aplicarse lo dispuesto en la ley estatutaria de acceso a la información pública, es decir, un término máximo de 15 años, el cual depende de que las condiciones materiales que justificaron la reserva se mantengan a lo largo de todo el período.

110. *Conclusión*. De acuerdo al análisis precedente, la Corte concluye que el parágrafo 1° del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 no desconoce los derechos de petición ni de acceso a los documentos públicos, dispuestos en los artículos 23 y 74 de la Constitución, respectivamente, toda vez que se trata de una restricción razonable y proporcionada, en el ámbito de las conversaciones y negociaciones con actores armados. Además, se trata de una restricción excepcional aplicable a asuntos en los que se encuentren en riesgo demostrado intereses públicos como lo son aquellos dispuestos en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014 y en el artículo 24 de la Ley 1755 de 2015.

111. *Condicionamiento de la declaratoria de exequibilidad.* Ahora bien, para la Corte la denegación de información pública en el marco de los asuntos referidos a las conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, resulta justificada a la luz de la Constitución, solo si se cumple con las obligaciones dispuestas de las leyes estatutarias en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como la que regula el derecho de petición. Como lo pusieron de presente la mayoría de las intervenciones, al no establecerse con precisión el objeto de la eventual reserva, podría entenderse una amplia discrecionalidad del Gabinete de Paz.

112. Cabe precisar, que la jurisprudencia constitucional ha condicionado la lectura de una norma en aquellos casos en los que admite dos interpretaciones, una de las cuales es inconstitucional. De esa forma, le corresponde a la Corte declarar la exequibilidad condicionada con el fin de *(i)* garantizar la supremacía de la Constitución, expulsando del ordenamiento jurídico la interpretación que no se ajusta a derecho y, *(ii)* al mismo tiempo, de acuerdo con el principio de conservación del derecho, preservar aquella que es compatible con la norma superior.[96]

113. En efecto, la lectura del parágrafo demandado permite dos interpretaciones. La primera, sugiere que la reserva queda a discreción del Consejero Comisionado de Paz como miembro del Gabinete de Paz, y por tanto, cuenta con una amplia e indeterminada facultad que puede ir en contra de la jurisprudencia constitucional para la limitación del acceso a la información pública. La segunda interpretación que se desprende de la lectura de la norma, sugiere que la autorización de la imposición de la reserva solo es válida en la medida en que se efectúe atendiendo lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014 en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como la Ley 1755 de 2015, relacionada con el derecho de petición. Esta última interpretación es la que debe prevalecer al ser acorde con la Constitución y las leyes estatutarias aplicables en la materia. Con lo anterior, se expulsa del ordenamiento la interpretación contraria a la Constitución, según la cual se deja al arbitrio de la autoridad pública competente el establecimiento de condiciones de reserva.

---

[96] En la Sentencia C-017 de 2018, la Corte Constitucional optó por un condicionamiento similar al que se propone en esta oportunidad.

114. Por tanto, es necesario condicionar la disposición objeto de estudio, en el entendido de que cualquier negativa de acceso a la información pública debe obedecer a los parámetros de las leyes estatutarias que regulan el ejercicio de los derechos fundamentales involucrados, y, por tanto, su denegación deberá estar suficientemente motivada y demostrada su necesidad.

115. *La inexequibilidad de la reserva en el caso de los "acuerdos" con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia.* La Sala Plena estima que, a diferencia de los expuesto en el caso de la posibilidad de la reserva en las fases de negociaciones y conversaciones, en el caso de los acuerdos con grupos armados no puede proceder ningún tipo de reserva de información, toda vez que, precisamente, cuando se llega a un acuerdo se configura la culminación del proceso. Como se señaló en la parte motiva y caso concreto de esta providencia, en el caso de procesos de paz, el acceso a la información pública puede tener una reserva gradual que va disminuyendo en la medida en que las negociaciones con los actores armados avanzan.

116. En ese orden, una vez se alcanza un acuerdo no hay un fin legítimo que deba proteger la reserva de la información, pues cualquiera de las causales expuestas en el régimen estatutario, harán parte de documentos de política pública que deben ser ejecutados acorde con los acordado entre las partes. Además, la reserva en el caso de los acuerdos es desproporcionada en estricto sentido, toda vez que se entiende que al ser "acuerdos" se van a ver reflejados en las políticas públicas del Estado y, en consecuencia, como lo indica la misma norma, en la ejecución presupuestal de los Ministerios a cargo, al ser parte de los planes de desarrollo, programas, entre otros. En efecto, la información relacionada con la ejecución presupuestal de los Ministerios a cargo, no es una excepción a la reserva, sino que se entiende como un elemento que está a disposición de la ciudadanía en todo momento, bien sea en los acuerdos, como en las negociaciones y conversaciones. Lo anterior se ve respaldado con otras disposiciones de la Ley 2272 que contemplan que "se fijarán programas, políticas y proyectos dirigidos al cumplimiento de los *acuerdos pactados*" y que establecen que los acuerdos y acuerdos parciales constituyen una política pública de Estado. Son especialmente relevantes, el artículo 6 y el parágrafo 7 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997 -modificados ambos por la Ley 2272 de 2022-:

«Artículo 6. En el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al cumplimiento de los acuerdos de paz pactados y el logro de la paz, así como el desarrollo social y económico equitativo, la protección de la naturaleza y la integración de las regiones, en especial, los municipios más afectados por la violencia o aquellos en los que la presencia del Estado ha sido insuficiente, a través de la promoción de su integración e inclusión. Lo anterior, con el propósito de alcanzar los fines del Estado, contenidos en el artículo 2o de la Constitución Política, un orden justo democrático y pacífico, la convivencia y la paz. El cumplimiento de los acuerdos de paz pactados deberá estar acompañado de partidas presupuestales garantizadas por el Gobierno nacional. // Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior estará sujeto a la disponibilidad presupuestal de las entidades territoriales. // El Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Locales tendrán un capítulo denominado "Proyectos, políticas y programas para la construcción de paz». (Énfasis propio)

«ARTÍCULO 8 (…) PARÁGRAFO 7o. Los acuerdos, acuerdos parciales y protocolos que se pacten en el marco de los diálogos y negociaciones de paz del Gobierno nacional con grupos armados al margen de la ley, que tengan por propósito la consecución y la consolidación de la paz, constituyen una política pública de Estado, por tanto, es deber de las autoridades garantizar los mecanismos e instrumentos a su alcance tendientes a su cumplimiento. // Los acuerdos parciales tendrán que cumplir en toda circunstancia los deberes constitucionales del Estado o leyes vigentes y serán vinculantes en tanto se ajusten a estos preceptos». (Énfasis propio)

117. Como se observa, es claro que todo acuerdo es parte formal de la política pública y, por tanto, también de los planes de desarrollo, y en ese orden, cuentan con partidas presupuestales para su ejecución por parte de cada ministerio. Así, sólo las fases preliminares de conversaciones y negociaciones

podrían ser consideradas - en algunos documentos e informaciones- reservadas de acuerdo a lo expuesto en la primera parte de este capítulo. Finalmente es preciso recordar que una vez se llega a un acuerdo, bien sea parcial o definitivo, las instituciones deben colaborar con la información relacionada con la memoria histórica, así como la búsqueda de personas desaparecidas, y entre otros asuntos que involucren la verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición para las víctimas.

118. De acuerdo con ello, no se justifica razonablemente la existencia de una reserva de información sobre la documentación que sea parte de estos acuerdos. Por tanto, la Sala Plena declarará inconstitucional la palabra "acuerdos" del parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Único. DECLARAR EXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 en el entendido de que la información de las conversaciones y negociaciones con actores armados que se traten en las sesiones del Gabinete de Paz, así como la información y documentos que se expidan en esta materia, es reservada, según la Constitución y el régimen estatutario vigente, y por tanto, su denegación deberá estar suficientemente motivada y demostrada su necesidad, salvo la palabra **"acuerdos"** que se declara **inexequible**.

Comuníquese, cúmplase y publíquese,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General