

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 44

3 de octubre

Sentencia C-416/24

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente D-15.736

La Corte Constitucional declaró constitucional la reserva establecida en el párrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022, siempre y cuando la denegación de acceso a la información sea suficientemente motivada y demostrada su necesidad. Sin embargo, declaró la inconstitucionalidad de la palabra “acuerdos” del mismo párrafo por ser contrario a la Constitución

1. Norma demandada

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 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.»

2. Decisión

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**.

3. Síntesis de los fundamentos

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, un ciudadano demandó el parágrafo 1º 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 de la Corte Constitucional formuló el siguiente problema jurídico: ¿la reserva que contempla el parágrafo 1 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?

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, y (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 los antecedentes legislativos de la norma demandada y luego analizó la norma acusada 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.

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 estricto de proporcionalidad en 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 y datos sensibles de involucrados. De ahí que 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 con 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 reflejar 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 párrafo 1º del artículo 6 de la Ley 2272 de 2022.