

Bogotá D.C., 7 de mayo de 2024

TPC – 228- 2024

Doctora
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Corte Constitucional
Bogotá

Asunto: Intervención Transparencia por Colombia Expediente D-15.736
Demanda de inconstitucionalidad contra el Parágrafo 1° del Artículo 6 de la Ley 2272 de 2022

Honorable Magistrada Pardo Schlesinger,

Transparencia por Colombia, capítulo colombiano de Transparency International, como organización de la sociedad civil con interés en aportar en la construcción de una Colombia libre de corrupción que viva de manera íntegra y actúe en favor del bien común, presenta concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad admitida en el Expediente D-15.736 contra el Parágrafo 1° del Artículo 6 de la Ley 2272 de 2022.

1. Texto de la norma demandada

LEY 2272 DE 2022 (noviembre 4) Diario Oficial No. 52.208 de 4 de noviembre 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.

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.

2. Norma constitucional vulnerada según el demandante

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

3. Sobre los argumentos del demandante

El demandante expone tres argumentos que en concepto de Transparencia por Colombia son centrales para la discusión de constitucionalidad del párrafo demandado al guardar relación con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional consignada en Sentencia C-491 de 2007 sobre los requisitos constitucionales para limitar el derecho de acceso a la información (artículo 74 constitucional): a) razonabilidad de la reserva; b) proporcionalidad en el límite temporal de la reserva; y c) discrecionalidad de la autoridad pública.

a) Razonabilidad de la reserva

El demandante argumenta, en primer lugar, que la reserva que plantea el párrafo demandado abarca "(...) *todos los aspectos relacionados con temas de paz*", lo cual a su juicio no es razonable.

En primer lugar, en concepto de Transparencia por Colombia, el párrafo demandado sí establece de manera razonable y clara cuál es la materia sobre la que se podría establecer reserva: "*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*".

En ese sentido, el párrafo solo limitaría acceder a la información derivada de lo consignado en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022 (parcialmente, ya que no todo lo que establece el art. 5 tiene que ver con *conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados*), y no a la totalidad de lo consignado en la Ley 2272 de 2022.

Igualmente, el párrafo excluye de esa limitación la información presupuestal: "*excepto la información relacionada con la ejecución presupuesta de los Ministerios*".

De otra parte, el artículo 17 de esta ley establece también una excepción a esa limitación en relación con la información contractual: "*Artículo 17. Los documentos que se produzcan en fase precontractual, contractual y poscontractual de la contratación que se realice en el marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz pactados deberán ser publicados de forma proactiva, amplia, sencilla y eficiente, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, con el fin de garantizar el control social sobre dichos recursos. Lo anterior, con independencia del régimen de contratación que se utilice para tales fines.*"

Por lo anterior, desde Transparencia por Colombia no se considera que el legislador haya establecido una cláusula de reserva abierta; ya que el parágrafo es taxativo en la materia de reserva, incluye excepción al tema presupuestal y otro artículo de la Ley 2272 de 2022 impide la reserva de la documentación contractual¹.

Igualmente, dado que la norma demandada plantea 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*”, en concepto de Transparencia por Colombia, la autoridad correspondiente debe establecer y argumentar caso por caso el carácter reservado o no de la información, para lo cual debe analizar si el daño causado al interés protegido es mayor al interés público de obtener acceso a la información, de conformidad con el conjunto de lineamientos establecidos en la Ley 1712 de 2014.

En segundo lugar, argumenta el demandante, que no es claro “*cómo el acceso a la información sobre las negociaciones de paz puede afectar la política y las decisiones del gabinete*”.

En nuestra opinión, lo anterior abre una duda razonable de constitucionalidad del parágrafo demandado, ya que refleja la tensión entre el derecho de acceso a la información (artículo 74 constitucional) y el derecho a la paz (artículo 22 constitucional), considerando que el derecho a la paz sería el bien jurídico que la reserva de información buscaría proteger teniendo en cuenta la necesidad de reserva que demandan este tipo de conversaciones, acuerdos y negociaciones para alcanzar la paz en el país.

Por lo anterior, desde Transparencia por Colombia se solicita respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional realice un test de proporcionalidad sobre este caso para establecer si el parágrafo demandado resulta adecuado y necesario para la finalidad perseguida (protección del bien jurídico constitucional establecido en el artículo 22), o si esta norma vulnera desproporcionadamente el derecho de acceso a la información pública.

b) Proporcionalidad en el límite temporal de la reserva

El demandante argumenta que, siendo un tema de interés actual y directo para la sociedad, el parágrafo debió incluir un límite temporal para la reserva de la información.

Desde Transparencia por Colombia, se considera que el legislador pudo ser más preciso estableciendo el plazo límite de la reserva, sin embargo, consideramos que esto no implica un vicio de constitucionalidad, ya que aplican los límites para la reserva de la información establecidos en la Ley 1712 de 2014 en tanto ley estatutaria que regula el derecho consagrado en el artículo 74 constitucional.

¹ Transparencia por Colombia ha alertado sobre la necesidad de dotar de transparencia la información contractual asociada a los esfuerzos de construcción de paz en el país. Ver: <https://www.monitorciudadano.co/primer-informe-contratacion-acuerdo-paz/> y <https://www.monitorciudadano.co/regalias-acuerdo-de-paz/>

Por lo anterior, desde Transparencia por Colombia se solicita respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional, definir si el plazo máximo de reserva establecido en la Ley 1712 de 2014 es proporcional y razonable para proteger el bien jurídico establecido en el artículo 22 constitucional, o si existen consideraciones específicas para determinar la proporcionalidad y razonabilidad de la reserva de información cuando se trata de información sensible asociada a la posibilidad de alcanzar la paz en el país.

c) Discrecionalidad de la autoridad pública

El demandante argumenta que el parágrafo demandado no establece claramente cuál es la autoridad pública que determina cuál información se mantendría bajo reserva para el caso concreto de estudio.

Al respecto, Transparencia por Colombia coincide con el demandante en cuanto el parágrafo adolece de fijar la autoridad pública que tiene el deber de delimitar la reserva de información sobre acuerdos, negociaciones y actores armados que sea tratada y producida en las sesiones del Gabinete de Paz. No es claro si esta labor la debe desempeñar el Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público, el Alto Comisionado Consejero de Paz como coordinador de todos los procesos adelantados, los equipos negociadores, o los ministros del Gabinete de Paz, lo cual abre paso a una alta discrecionalidad y eventuales abusos de poder.

4. Conclusiones

La demanda de inconstitucionalidad contra el Parágrafo 1° del Artículo 6 de la Ley 2272 de 2022 en el Expediente D-15.736 expresa una tensión entre dos derechos constitucionales: el derecho de acceso a la información (artículo 74) y el derecho a la paz (artículo 22), en tanto la reserva de información que limita el derecho de acceso a información, que se establece en el parágrafo demandado, tendría como finalidad proteger el bien jurídico establecido en el artículo 22 constitucional.

Por lo anterior, desde Transparencia por Colombia se solicita respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional:

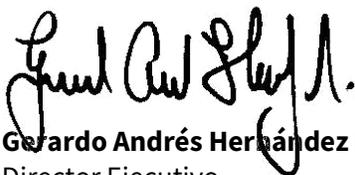
- 1) Realice un test de proporcionalidad sobre el caso concreto para establecer si el parágrafo demandado resulta adecuado y necesario para la finalidad perseguida (protección del bien jurídico constitucional establecido en el artículo 22), o si esta norma vulnera desproporcionadamente el derecho de acceso a la información pública establecido en el artículo 74 constitucional, y que se establezca si el carácter reservado de este tipo de información es general o debe ser analizado por la autoridad caso a caso de acuerdo con un análisis/test de daño.
- 2) Defina si el plazo máximo de reserva establecido en la Ley 1712 de 2014 es proporcional y razonable para proteger el bien jurídico establecido en el artículo 22 constitucional, o si

existen consideraciones específicas para determinar la proporcionalidad y razonabilidad de la reserva de información cuando se trata de información sensible asociada a la posibilidad de alcanzar la paz en el país.

- 3) Solicite al legislador corregir el párrafo en mención para que se determine claramente cuál es la autoridad pública que delimita el carácter reservado de la información de la que habla el párrafo demandado y, si la Honorable Corte Constitucional lo considera necesario, que se establezca el tiempo límite de la reserva en caso de no ser suficiente lo establecido por la Ley 1712 de 2014.
- 4) Que, en caso de hacer solicitudes de corrección del párrafo demandado, se exhorte al legislador a corregirlo con prontitud dada la relevancia del tema y la vigencia del párrafo demandado, el cual tiene vigencia actualmente hasta noviembre de 2026.

Por último, me permito manifestar que Transparencia por Colombia no tiene ningún conflicto de interés en el proceso en cuestión, en los términos del Decreto 2067 de 1991.

Cordialmente,



Gerardo Andrés Hernández Montes
Director Ejecutivo