

Al responder cite este número  
 MJD-DEF24-0000071-DOJ-20300

Bogotá D.C., 8 de mayo de 2024

Doctora

**CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

Magistrada Ponente

Corte Constitucional

secretaria3@corteconstitucional.gov.co

Bogotá, D.C.



Contraseña:IKLKAMxqsO

Asunto:	Expediente N°.	<b>D-15.736</b>
	Norma demandada:	<b>Ley 2272 de 2022</b> , art. 6-Parág. 1°
	Accionante:	Andrés Caro Borrero
	Tema:	Reserva sesiones del Gabinete de Paz, relacionadas con asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados.

**ÓSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.094.890.577 y Tarjeta Profesional No. 196431 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, en mi calidad de Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del mismo Ministerio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18, numeral 6, del Decreto 1427 de 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante Resolución 0641 de 2012, expongo a continuación las razones de defensa de la norma demandada en el proceso de la referencia, así:

## **I. LA NORMA DEMANDADA Y EL ARGUMENTO CENTRAL DE LA DEMANDA** (se resalta y subraya el párrafo demandado)

### **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.*

---

#### **Ministerio de Justicia y del Derecho**

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

**ARTÍCULO 6o.** *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 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.*

El accionante acusa el párrafo 1º del artículo 6º de la Ley de 2272 de 2022, de vulnerar los artículos 74 y 23 de la Constitución Política, sobre el derecho de toda persona para acceder a los documentos públicos y sobre el derecho de petición, éste último, en conexidad intrínseca con el primero.

Su argumento central es la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la reserva de información a la cual se refiere el párrafo demandado, la omisión de un límite temporal a dicha reserva y la amplia discrecionalidad que se le da a las autoridades para determinar si la información y documentos a los cuales se refiere el párrafo tienen o no reserva.

## **II. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**

### **2.1. Ineptitud sustancial de la demanda.**

---

#### **Ministerio de Justicia y del Derecho**

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

Este Ministerio considera que en el presente caso las razones de la demanda no cumplen con los requisitos necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo, como pasa a demostrarse a continuación en relación con cada una de las razones expuestas por el actor.

a. **Respecto a que el aparte que dice:** “*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*”, está abarcando todos los aspectos relacionados con los temas de paz porque se establece una reserva sin especificar con claridad cuál es la información objeto de reserva, pues no se especifica si la reserva se inscribe en el artículo 18 o 19 de la 1712 de 2014, lo cual deja a la ciudadanía sin posibilidad de acceder a información y documentación sobre dicha materia.

Considera este Ministerio que este argumento del actor carece de certeza y pertinencia porque, por una parte, no es cierto que el párrafo acusado este exceptuando del derecho de acceso a la información todo lo relacionado con los temas de paz, pues ello significaría reservar la información sobre todos los aspectos contenidos en la política de paz total contemplada en la ley de la cual hace parte el párrafo, lo cual no es así y, por otra parte, esa es una apreciación meramente subjetiva del actor que no se desprende de la norma acusada.

Además, no le correspondía a la norma demandada determinar si la razón de la reserva obedece a un punto específico de los relacionados en los artículos 18 y 19 de la ley Estatutaria 1712 de 2014, (**daño de derechos a personas naturales o jurídicas- art. 18** o, **daño a los intereses públicos – art. 19**) sino que la materia misma a la cual se refieren los asuntos contemplados en la norma obedece a la protección de un bien de relevancia constitucional como es la paz, la cual tiene incidencia en varias de las materias contempladas en los mencionados artículos.

Por otra parte, también carece de certeza el argumento porque precisamente **el párrafo del artículo 19 de la Ley 1712 de 2014 sí exceptúa del acceso a la información los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos**, a lo cual corresponden las reuniones del Gabinete de Paz, en el cual se delibera sobre las *conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados que se traten en sus sesiones* y, correlativamente, el mismo párrafo acusado establece el **deber de “rendir un informe a la Nación acerca del desarrollo de los diálogos o acercamientos”**, lo cual significa que la información que no corresponda a una actividad meramente deliberativa y que sí sea de interés de la ciudadanía, sí será divulgada de manera pública a través de un informe.

Igualmente carece de suficiencia este argumento porque el demandante no ofrece argumento alguno en relación con la reserva que, conforme al artículo 9 de la Ley 63 de 1923 tienen las sesiones del Consejo de Ministros, carácter que tiene el Gabinete de Paz contemplado en el primer inciso del artículo al cual pertenece el párrafo demandado, conforme al cual, el **"Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz"** cuando se reúna para que cada uno de los Ministros presente informes sobre los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia.

Dicho inciso establece:

***"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."*** (Destacado y subrayado fuera de texto)

Así mismo, el artículo 9 de la Ley 63 de 1923 expresa:

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

De esta manera, le correspondía al demandante desvirtuar la reserva que la ley 63 de 1923 les otorga a las sesiones del Consejo de Ministros, pues, como se dijo, del primer inciso del artículo al cual corresponde al párrafo acusado se desprende que el Gabinete de Paz no es más que el mismo Consejo de Ministros cuando sesiona para tratar asuntos sobre la política de paz.

Adicionalmente, recordemos que, conforme al párrafo 8° del artículo 5° de la ley 2272 de 2022, ***"La dirección de todo tipo de acercamientos, conversaciones, negociaciones y diálogos tendientes a facilitar el desarme y la desmovilización de los Grupos Armados Organizados al margen de la ley y/o a la suscripción de términos de sometimiento a la justicia con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, corresponde exclusivamente al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación. Quienes a nombre del Gobierno participen en los acercamientos, conversaciones, negociaciones o diálogos, y suscriban acuerdos o términos de sometimiento, lo harán de conformidad con las instrucciones que él les imparta."*** (Destacado y subrayado fuera de texto)

Ello significa que en el Gabinete de Paz no se toman decisiones en materia de **acercamientos, conversaciones, negociaciones y diálogos** de paz, sino que se establecen elementos de juicio necesarios para que el Presidente de la República tome las decisiones correspondientes, como responsable de la preservación del orden público.

**b. Respecto a que con la expresión “podrán” tener el carácter de reservados, se deja al arbitrio y discrecionalidad de las autoridades la definición de si los “asuntos”, “conversaciones”, “acuerdos”, “negociaciones con actores armados”, “información y documentos” están o no sometidos a reserva.**

En relación con este argumento, este Ministerio considera que el actor le da una lectura descontextualizada a esta expresión respecto del párrafo en su integridad, pues el mismo contempla en su parte final que la información que se incorpore en el informe a la Nación, fruto de las reuniones del Gabinete de Paz, no puede vulnerar los compromisos de reserva pactados en los procesos (de diálogos de paz o de conversaciones sobre sometimiento a la justicia); es decir, que no es cierto que la ley esté dejando a discreción del presidente de la República o de los respectivos ministros, la decisión de otorgarle, o no, carácter reservado a la información, documentos, conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados, sino que dicha reserva dependerá de lo que se pacte con tales actores en el respectivo proceso de diálogo o acercamiento.

**c) Respecto de la omisión de contemplar un término para la reserva contemplada en la norma demandada,** considera este ministerio que en este caso no procedía establecer un término específico para esta reserva porque, al estar sujeta la misma a lo que se pacte en los diálogos y acercamientos con los actores armados, el término de reserva dependerá a su vez de ese pacto y del tiempo que dure el proceso de paz con unos u otros actores, de tal manera que un término fijo de reserva implicaría una barrera para el proceso de paz. Es decir, la norma contempla implícitamente un término determinable para la reserva establecida en ella y, en últimas, aplicaría subsidiariamente el término de 15 años contemplado en la ley 1712 de 2014.

**d) Respecto de la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la reserva porque, según el actor, 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,** este Ministerio considera que este argumento **carece de claridad porque resulta contradictorio** que el demandante reconozca que la reserva contemplada en la norma demandada sí tiene un fin legítimo como es la protección de las negociaciones de paz y, a su vez, manifieste que carece de razonabilidad, criterio que corresponde precisamente a que la respectiva norma sí responda a un fin legítimo.

Así mismo, este argumento carece de especificidad porque el demandante se limita a exponer apreciaciones subjetivas como es que la norma está contemplando una reserva para todo el tema de la Política Pública de Paz Total, lo cual no es cierto como se indicó en apartes anteriores e igualmente se fundamenta en motivos vagos e indeterminados, como el carácter abierto de la reserva contemplada en la norma, otorgándole con ello, según él, total discrecionalidad a las autoridades para definir cuándo los asuntos allí relacionados están o no sujetos a reserva, lo que, como se precisó, tampoco es cierto y se deriva de una mera apreciación subjetiva del actor sobre el alcance de la norma demandada.

## 2.2. EXEQUIBILIDAD DEL PARÁGRAFO DEMANDADO.

Considera este Ministerio que el párrafo demandado sí se ajusta a la Constitución Política porque sí resulta coherente con los límites señalados por el Bloque de Constitucionalidad aplicable en este caso para exceptuar del acceso a la información pública los asuntos mencionados en dicho párrafo.

Efectivamente, como lo precisara la Corte Constitucional en sentencia C-017 de 2018, se admiten restricciones al acceso a la información pública, respecto de documentos reservados o clasificados, siempre que, además de la reserva de ley se cumplan con los demás requisitos establecidos en la Sentencia C-274 de 2013<sup>[1]</sup>, según la cual, **una limitación al derecho de acceso a la información pública solo es legítima si:**

- “i) la restricción debe ser **autorizada por la ley o la Constitución;**
- ii) la norma que establece el límite es **precisa y clara** en sus términos;
- iii) **el servidor público** que decide ampararse en la reserva **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;** y
- x) **existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información”.**

Adicionalmente, en la sentencia C-017 de 2018 agregó que:

---

### Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



- En todo caso, no es admisible restricción alguna al acceso a la información pública relacionada con violaciones a los DDHH y delitos de lesa humanidad, sin perjuicio del deber de protección de los derechos de las víctimas de tales violaciones.
- 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 de las propias víctimas

En el presente caso, es una ley la que contempla la reserva de los asuntos enunciados en el párrafo demandado y la misma resulta precisa y clara al leerse de manera integral el mencionado párrafo con el inciso primero del artículo del cual hace parte, porque especifica que los asuntos sometidos a reserva son las sesiones del “Gabinete Ministerial” denominado “Gabinete de Paz” cuando dichas sesiones se realicen para presentar los informes en materia de paz a cargo de cada ministerio, resaltando que cuando se traten asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados, tal materia tendrá reserva, así como la información y documentos que se expidan en esa misma materia, e igualmente que dicha reserva dependerá de lo que se haya acordado al respecto en los procesos de negociación y acercamientos con los grupos armados y estructuras armadas.

En relación con el límite temporal a la reserva, el mismo resulta determinable a partir del tema propio de dicha reserva, a saber, las conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados y depende de lo que se haya pactado con tales actores en los respectivos procesos de paz. Además, vista la norma demandada en conjunción con la Ley 1712 de 2014, el término máximo de la reserva será de 15 años porque se relaciona con lo dispuesto en el artículo 19 de la misma ley, en este caso en el párrafo de dicho artículo, a saber, las opiniones o puntos de vista que forman parte del proceso deliberativo en relación con los informes que los ministerios deben presentar en relación con la política pública de paz que sean de su competencia y que traten asuntos referidos a conversaciones, acuerdos y negociaciones con actores armados.

Por otra parte, la norma no excluye el derecho de toda persona a solicitar información sobre los asuntos tratados en las sesiones del Gabinete de Paz, incluidos los asuntos sobre la conversaciones, acuerdos y negociaciones, caso en el cual, si bien obtendrá una respuesta negativa por la reserva legal de tal información, tiene el recurso de insistencia ante la justicia contencioso administrativa de que trata el artículo 26 de la ley 1437 de 2011, sustituido por el

---

**Ministerio de Justicia y del Derecho**

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



artículo 1 de la ley 1755 de 2015 y no se excluyen los controles judiciales respecto de las actuaciones y decisiones pertinentes.

En cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad de la reserva contemplada en el párrafo demandado, es pertinente precisar que, como lo reconoce el mismo demandante, ella cumple un fin legítimo como es la estabilidad y seriedad de los procesos de paz con los actores armados en aras de la paz total.

Y en cuanto a la proporcionalidad de la reserva para cumplir dicho fin, ya la Corte Constitucional ha precisado de manera reiterada que **la Paz es un derecho fundamental que prima sobre los demás derechos** porque precisamente ella se requiere para hacer efectivos los demás derechos[2], de tal manera que, resulta proporcional restringir el derecho de acceso a la información pública sobre los asuntos de que trata el párrafo acusado, los cuales se enmarcan en el proceso de paz total, en este caso la incorporación a la justicia de las estructuras armadas de alto impacto y la incorporación a la vida civil de los grupos armados ilegales, respecto de lo cual la Corte precisó en sentencia C-525 de 2023 que, buscar el sometimiento de la criminalidad organizada de alto impacto constituye una finalidad legítima dentro de nuestro marco constitucional, y se encuadra en la facultad del Gobierno de definir las rutas de su política de paz, lo cual igualmente aplicaría para el caso de los diálogos de paz con los grupos armados al margen de la ley.

### III. PETICIÓN

Con fundamento en los elementos de juicio expuestos, este Ministerio considera que, en el presente caso, resulta pertinente que la Honorable Corte Constitucional, emita una decisión **INHIBITORIA** en relación con los cargos admitidos respecto de la norma demandada en este expediente y, de manera subsidiaria, se solicita que se declare la **EXEQUIBILIDAD** del párrafo demandado.

### IV. ANEXOS.

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 de 2017, en cuyo artículo 18.6, asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución 0641 del 4 de octubre de 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la representación judicial de la entidad para intervenir

---

#### Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)





en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.

- Copia de la Resolución 0315 del 1 de abril de 2024, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0011 del 1 de abril de 2024, del suscrito, en el cargo de director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

### Notificaciones

Las recibiré en la Calle 53 N° 13-27 de esta ciudad y en el buzón de correo electrónico del Ministerio: [notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

De la honorable Magistrada,

Cordialmente,

*Oscar Mauricio Ceballos M.*

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

**OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ**  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico  
C.C. 1.094.890.577  
T.P: 196431 del C. S. de la Judicatura

*Anexo: lo anunciado.*

*Elaboró: Ana Beatriz Castelblanco Burgos. Profesional Especializada.  
Revisó y aprobó: Óscar Mauricio Ceballos Martínez. Director*

*Radicado: MJD-EXT24-0021487 de abril 23 de 2024. Fijación en lista del 24 de abril al 8 de mayo de 2024*

---

#### Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.  
Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.  
Conmutador: +57 (601) 444 31 00  
Línea Gratuita: 01 8000 911170  
[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



[1] *Mediante la cual se revisó el proyecto de ley Estatutaria que dio lugar a la ley 1712 de 2014, sobre transparencia y acceso a la información pública.*

[2] *Ver sentencia C-630 de 2017, en la cual se precisó, entre otras cosas, que: “**De ahí que la paz constituya tanto un derecho fundamental, ya que de su garantía depende la efectividad de los demás derechos civiles y políticos de la persona...**” y que “**la realización de la Paz maximiza los valores, principios y derechos fundamentales de manera que posibilita una efectiva vigencia de la Constitución Política**”.*

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=TIprlHsnTKr1JG7B2R1%2BVIIM1JmLwtBMmCx7I9hWkHU%3D&cod=7U8qPs1xFpFM%2F3uhEsFAIA%3D%3D>

---

**Ministerio de Justicia y del Derecho**

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)