

Bogotá D.C., martes, 26 de febrero de 2019  
Para responder a este oficio cite: 20193240053983



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ  
SALAS DE JUSTICIA  
SALA DE RECONOCIMIENTO DE VERDAD, DE RESPONSABILIDAD  
Y DE DETERMINACION DE LOS HECHOS Y CONDUCTAS

SITUACIÓN No. 004 de 2018  
AUTO No. SRVNH-04/00-19/19  
Bogotá, 26 de febrero de 2019

**Asunto:** Lineamientos para tramitar las excepciones al principio de publicidad de la información obrante en el expediente de la Situación territorial de la región de Urabá, radicada como Situación No. 004 por Auto SRVR No. 40 de 11 de septiembre de 2018 y definición de la tipología de la información allí contenida

**I. ASUNTO POR RESOLVER**

La Magistrada relatora de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (en adelante: la Sala de Reconocimiento o SRVR) de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante: la JEP), en ejercicio de sus facultades constitucionales y reglamentarias, traza los lineamientos para tramitar las excepciones al principio de publicidad de la información obrante en el expediente de la Situación territorial de la región de Urabá, radicada como Situación No. 004 por Auto SRVR No. 40 de 11 de septiembre de 2018 y define la tipología de la información allí contenida.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

1. El 11 de septiembre de 2018, la Sala de Reconocimiento profirió el Auto No. 040 avocando conocimiento de la Situación territorial de la región de Urabá como asunto radicado No. 004, nombrando como relatora de la situación a la magistrada Nadiezhda Henríquez Chacín<sup>1</sup> para investigar:

... por los hechos constitutivos de graves violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en la región de Urabá entre el 1 de enero de 1986 y con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, en los municipios Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Dabeiba en el Departamento de Antioquia y El Carmen del Darién, Riosucio, Ungía y Acandí, en el Departamento de Chocó, cometidos presuntamente por miembros de las FARC-EP y de la Fuerza Pública, sin perjuicio de la aplicación del principio de conexidad por hechos, víctimas y presuntos responsables<sup>2</sup>.

2. El Auto No. 040 de 2018<sup>3</sup>, contiene una lista de los informes que dan fundamento a la apertura del caso y que fueron allegados a la Sala de Reconocimiento hasta 28 de junio de 2018. Dichos informes fueron suministrados por el Secretario Ejecutivo de la JEP<sup>4</sup>, la Fiscalía General de la

---

<sup>1</sup> Esta relatoría viene siendo apoyada por las magistradas María del Pilar Valencia y Reinere Jaramillo en temas relacionados con “participación de las víctimas” y “violencia sexual” respectivamente, conforme a los Acuerdos AOG No. 028 de 26 de julio de 2018 y No. 006 de 29 de enero de 2019 del Órgano de Gobierno de la JEP, “Por el cual se aprueba la movilidad vertical de magistradas y magistrados a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas”.

<sup>2</sup> SRVR. Auto No.040/2018. Disponible en el sitio oficial: [www.jep.gov.co](http://www.jep.gov.co)

<sup>3</sup> Auto No. 040 de 2018. Núm. 14.

<sup>4</sup> JEP. Informe del Secretario Ejecutivo a las Salas de la JEP. Documento de circulación interna. Bogotá: JEP, actualizado a marzo de 2018 (en adelante: *Informe del Secretario Ejecutivo de la JEP*). Este informe se basa en información entregada por: la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional Penitenciario de Colombia, el Ministerio de Defensa, la Justicia Penal Militar, el Consejo Superior de la Judicatura, la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas, las actas de sometimiento y la información entregada por los sometidos.

Nación (FGN)<sup>5</sup>, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)<sup>6</sup>, el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)<sup>7</sup>, la Corporación Reiniciar<sup>8</sup>, el Instituto Popular de Capacitación (IPC)<sup>9</sup> y la Ruta pacífica de las mujeres<sup>10</sup>.

3. En el mismo sentido, la parte resolutive del Auto No. 040 de 11 de septiembre de 2018, dispone *“Tercero. - DECRETAR abierta la etapa de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y determinación de los hechos y conductas respecto de la situación territorial de la región de Urabá”*.

4. Bajo este trámite procesal se expidió el Auto No. SRVNH-04/00-04/18 de 4 de octubre de 2018 requiriendo información al Ministerio de Defensa de la República de Colombia, recibéndose respuesta en diferentes oficios radicados bajo los números 20181510352122(9/11/2018), 20181510371112 (23/11/2018), 20181510390432 (5/12/2018), 20181510410492 (20/12/2018) y 20181510420002 (31/12/2018). Esta información contiene una evocación expresa a normas de reserva de información y acto seguido la autoridad competente manifiesta *“da[r] traslado de la reserva que ampara la información que se suministra en el presente oficio para que se le dé el tratamiento que la normatividad anteriormente mencionada establece”*.

5. Adicionalmente, el 12 de diciembre de 2018 se realizó la diligencia de *“Recepción de informe mixto, en fase oral, presentado por la Asociación Mujeres del*

---

<sup>5</sup> FGN. Informe N°1 de la Fiscalía General de la Nación a la Jurisdicción Especial para la paz. Inventario de casos del conflicto armado. Bogotá: FGN, 2018. Entregado a la JEP en mayo de 2018 (en adelante: FGN, Inventario de casos del conflicto armado); FGN, Informe N°3 de la Fiscalía General de la Nación a la Jurisdicción Especial para la paz. Victimización a miembros de la Unión Patriótica (UP) por parte de agentes del Estado. Bogotá: FGN, 2018. Entregado a la JEP en mayo de 2018 (en adelante: FGN, Victimización a miembros de la Unión Patriótica (UP)).

<sup>6</sup> CNMH. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica a la JEP. Bogotá: CNMH, 2018. Entregado a la JEP en el 16 de mayo de 2018. En particular, la información contenida en 7 de los 80 informes allegados por el CNMH.

<sup>7</sup> CINEP. Informe Noche y Niebla. Banco de datos. Documentos casos tipo y Documentos Deuda con la humanidad. Bogotá: CINEP, 2018. Entregado a la JEP el 9 de abril de 2018.

<sup>8</sup> Corporación Reiniciar. “Capítulo 4: La Unión Patriótica en la región de Urabá”. En: *Informe “¡Venga esa mano, país! Memoria viva de una vergüenza nacional”*. Bogotá: Corporación Reiniciar, 2018. Entregado a la JEP el 24 de mayo de 2018.

<sup>9</sup> IPC. Informe Resistiendo la violencia política. El caso del Instituto Popular de Capacitación. Bogotá: IPC, 2018. Entregado a la JEP el 9 de abril de 2018.

<sup>10</sup> Ruta Pacífica de las Mujeres. Informe La verdad de las mujeres, Víctimas del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Ruta Pacífica de las Mujeres, 2018. Entregado a la JEP el 8 de junio de 2018 (en adelante: Ruta Pacífica de las Mujeres, Informe La verdad de las Mujeres).

*Plantón*”, en el municipio de Carepa, Antioquia, convocada mediante Auto No. SRVNH-04/00-15/18 de 11 de diciembre del mismo año. Durante la diligencia judicial se recibieron los relatos de 6 representantes de la Asociación Mujeres del Plantón, que en nombre de las demás, narraron el contexto de violencia y las dinámicas del conflicto en el territorio priorizado. Una víctima narró en nombre propio y en público los hechos de violencia que sufrió y otras ocho víctimas narraron en privado los hechos de que fueron víctima. Estas personas *“solicitaron reserva de su identidad”* a excepción de aquella que solicitó que su nombre fuera publicado.

6. Desde el 11 de septiembre de 2018 y hasta la fecha, la Situación territorial de Urabá ha recibido información que se halla en proceso de análisis y de clasificación. Es así, que la magistratura viene determinando la naturaleza de la información allegada, conforme al contenido y niveles de restricción en el acceso a partir de clasificaciones constitucionales y legales, con el fin de asegurar que la información recibe el nivel de protección adecuado que garantice, en especial, los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado colombiano.

### III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

7. Una vez enunciados los principales antecedentes procesales, corresponde proceder a establecer criterios para la valoración de la información susceptible de ser incorporada en un cuaderno donde reposará la información sobre la cual se aplicarán restricciones en el acceso. Por lo tanto, se procederá a analizar los siguientes aspectos: **i)** competencia de la magistratura para el tratamiento de información bajo su posesión, control o custodia; **ii)** criterios orientadores para la clasificación de la información; **iii)** reglas aplicables en el manejo de la información; **iv)** Procedimiento orientador para la valoración de información exceptuada de acceso, divulgación y publicación; y **v)** elementos orientadores para el examen de solicitudes de acceso.

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO

##### (i) Competencia de la magistratura para el tratamiento de información bajo su posesión, control o custodia

8. La Sala de Reconocimiento es una de las Salas de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz que es el órgano de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR –. Su marco de actuación es el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado el 24 de noviembre de 2016 (en adelante: el Acuerdo Final)<sup>11</sup>, el Acto Legislativo 01 de 4 de abril de 2017 (en adelante Acto Legislativo 01 de 2017)<sup>12</sup>, la sentencia constitucional C-080 de 15 de agosto de 2018 que se pronunció sobre la exequibilidad del proyecto de Ley estatutaria de la JEP y la Ley 1922 de 18 de julio de 2018 que adopta las reglas de procedimiento de la JEP (en adelante: Ley 1922 de 2018), en armonía con el bloque de constitucionalidad y demás normas concordantes.

9. Por orden del legislador, el procedimiento en casos de reconocimiento de verdad tiene un carácter dialógico o deliberativo prevalente, con participación de las víctimas y los comparecientes ante la JEP. Este principio orientador y la efectividad de la justicia restaurativa rigen las actuaciones de la Sala de Reconocimiento<sup>13</sup>.

10. Como parte del procedimiento dialógico los magistrados relatores de un caso temático o situación territorial y la propia Sala de Reconocimiento están llamados a promover la verificación de los relatos y de todo elemento de prueba<sup>14</sup>. En este marco, la magistratura se ve llamada a tener bajo su posesión, control o custodia de **información**, la cual es entendida como “el

---

<sup>11</sup> Acuerdo Final. Punto 5. Al respecto, el Acto Legislativo 02 de 2017, derogando el artículo 4 del Acto legislativo 01 de 2016, establece que: “...las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.”

<sup>12</sup> Acto Legislativo 01 de 2017. Arts. 1, 5 y 7.

<sup>13</sup> Ley 1922 de 2018. Arts. 1 y 27.

<sup>14</sup> *Ibidem*. Arts. 10, 18 inciso 1 y 19.

*conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen”<sup>15</sup>.*

11. En su ejercicio misional la Sala de Reconocimiento hace uso de fuentes estatutarias. Las fuentes estatutarias son **informes**. Estos informes pueden provenir de: i) instituciones públicas y jurisdicciones que operen en Colombia; y ii) organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas<sup>16</sup>. En lo que se refiere a los informes provenientes de la sociedad civil, estos pueden tener lugar antes o después de iniciado el procedimiento<sup>17</sup> y la Sala de Reconocimiento ha creado un documento guía para su presentación<sup>18</sup>.

12. Adicionalmente, la Sala de Reconocimiento hace uso de instrumentos de conocimiento en el marco de sus competencias durante la investigación judicial<sup>19</sup> y puede solicitar de autoridades públicas y privadas, así como de los órganos internos de la JEP, el recaudo de información con fines judiciales. Los comparecientes también pueden suministrar información.

13. Ahora bien, la JEP como autoridad pública es un “*sujeto obligado*” y toda información en su posesión, control o custodia es información pública<sup>20</sup>. Lo anterior, sin perjuicio de la información sobre la cual hay una restricción en el acceso, por consideración a los eventuales daños o afectaciones al libre ejercicio de los derechos de las personas naturales o jurídicas o por daño a los intereses públicos<sup>21</sup>, en armonía con el artículo 74 de la Constitución Política según el cual “*todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley*” y otras normas concordantes.

---

<sup>15</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 6.

<sup>16</sup> Acuerdo Final. Punto 5, Núm. 48-b y 48-c; Acto Legislativo 01 de 2017, Art. 15; Ley Estatutaria de la JEP, Arts. 79-b y 79-c.

<sup>17</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 27D.

<sup>18</sup> JEP. Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas. Bogotá: 24.5.2018. Disponible en: [www.jep.gov.co](http://www.jep.gov.co)

<sup>19</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 11.

<sup>20</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 5.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Arts. 18 y 19; Constitución Política de Colombia. Arts. 15 y 74.

14. Esta obligación es concordante con las reglas que rigen el acceso a documentos y fuentes de investigación por parte de la magistratura<sup>22</sup> *“el carácter reservado de una información o de determinados documentos no será oponible a los Magistrados de JEP, Fiscales de la UIA y quienes tengan funciones de policía judicial”*<sup>23</sup>, estableciendo para ello dos requisitos concurrentes: i) que la información se solicite para el debido ejercicio de sus funciones y, ii) que se asegure la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo<sup>24</sup>.

#### **(ii) Criterios orientadores para la clasificación de la información**

15. La magistratura entiende que para la clasificación de los contenidos de información que puedan tener restricción en el acceso aplican y coexisten marcos jurídicos que requieren armonización normativa. En particular, se tiene presente, el carácter especialísimo de la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>25</sup>, que regula íntegramente la materia del acceso a la información en manos de sujetos obligados, la Ley Estatutaria de Inteligencia y Contrainteligencia<sup>26</sup>, que regula íntegramente la materia de inteligencia sometida a reserva de la información, la Ley Estatutaria de Datos Personales<sup>27</sup>, que regula lo pertinente a la información de las personas naturales y jurídicas contenidas en documentos y bases de datos y la Ley Estatutaria de Derecho de Petición<sup>28</sup>, que se refiere íntegramente al derecho que asiste a los ciudadanos a requerir, entre otros, información a los sujetos obligados. Adicionalmente y de modo prevalente, la magistratura aplicará lo pertinente de su propio marco normativo, al igual que las leyes protectoras

---

<sup>22</sup> Se entiende comprendida en la magistratura el conjunto de profesionales de despacho, incluidos aquellos que fueron designados por las magistradas y magistrados de la JEP para integrar el Grupo de Análisis de la Información (GRAI) con funciones expresas de procesamiento de la información y responsabilidades de garantía de reserva. Véase: JEP. Acuerdo No. 001 de 2018 “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”. Arts. 70 y 71.

<sup>23</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 20.

<sup>24</sup> Ibid.; Decreto Ley 588 de 2017. Art. 16; Ley 1621 de 2013. Art. 34.

<sup>25</sup> Ley 1712 de 2014

<sup>26</sup> Ley 1621 de 2013

<sup>27</sup> Ley 1581 de 2012

<sup>28</sup> Ley 1755 de 2015

de información sobre víctimas del conflicto armado colombiano<sup>29</sup>, menores de edad y víctimas de violencia sexual<sup>30</sup>.

16. En consecuencia, se tomará como criterio para la clasificación de la información el nivel de restricción aplicable en el acceso externo, con particular atención en las tipologías regladas por leyes específicas.

17. De esta manera, se entiende que la información que tiene bajo su posesión, control o custodia es, por regla general, *información pública*<sup>31</sup>, sin perjuicio de la existencia de dos tipos de información sometida a restricciones en el acceso: *información pública clasificada* e *información pública reservada*.

18. Los eventos en los que se considera que se posee, controla o custodia "*información pública clasificada*"<sup>32</sup> cuya divulgación puede causar daño a los derechos fundamentales de las personas son, en particular: Primero, cuando el propietario o creador de dicha información ha solicitado expresamente la restricción en el acceso por parte de terceros dado que su divulgación o acceso pueda poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas concernidas<sup>33</sup>. Segundo, cuando la información clasificada se refiere a datos personales que sólo pertenecen a su titular y cuya divulgación podría afectar un derecho legítimo de este último como el derecho a la intimidad; para efectos de esta segunda categoría, se prestará una atención prioritaria a los

---

<sup>29</sup> Ley 1448 de 2011. Art. 31.

<sup>30</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 21 y 72; Ley 906 de 2004. Art. 18; 1719 de 2014. Art. 13.

<sup>31</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 5.

<sup>32</sup> *Ibidem*. Arts. 6 y 18. "Es aquella información que estando en poder o custodia de un sujeto obligado en su calidad de tal, pertenece al ámbito propio, particular y 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".

<sup>33</sup> En particular, sobre partes y participantes. Ley 1922 de 2018. Art. 72 y Ley 906 de 2004. Art. 18.



“datos sensibles”<sup>34</sup> que se tengan bajo su control o custodia<sup>35</sup>, información relativa a identidad y otros datos sobre los menores de edad, las víctimas de violencia sexual<sup>36</sup> y las víctimas de violaciones de derechos humanos<sup>37</sup>, en el marco de hechos ocurridos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano<sup>38</sup>. La magistratura no aplicará dicha restricción cuando la persona concernida haya consentido en la revelación de esa información y, caso por caso, a petición de parte deberá evaluar la vigencia de la restricción y su duración en el tiempo para el efectivo cumplimiento de los fines de protección con los que fue creada la restricción en el acceso<sup>39</sup>.

19. También, por la naturaleza misma de los procedimientos ante esta jurisdicción, se estará más expuesto a tener en su posesión, bajo control o custodia “información pública reservada”<sup>40</sup>, sobre algunos temas precisos<sup>41</sup>. Primero, toda la información contenida en los documentos de trabajo de los despachos y que forman parte del proceso deliberativo de la Situación territorial de Urabá<sup>42</sup>, incluida aquella información cuya divulgación puede

---

<sup>34</sup> Ley 1581 de 2012. Art. 5: “...aquellos que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos”.

<sup>35</sup> “...salvo que su titular haya consentido en la revelación de sus datos o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable”. Ley 1721 de 2014. Art. 18. Parágrafo.

<sup>36</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 21; Acuerdo Final, Punto 5, Núm. 46; Ley 1581 de 2012. Art. 7; Ley 1712 de 2014. Art. 19-g; Ley 1719 de 2014. Art. 13.

<sup>37</sup> Ley 1922. Art. 21; Ley 1581 de 2012. Art. 5; Ley 1712. Arts. 18 y 21.

<sup>38</sup> Ley 1448 de 2011. Art. 31.

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-274 de 2013, pár. 3.2.18. Al analizar la constitucionalidad del artículo 22 de la Ley 1712 de 2014 que define una “ilimitada” temporalidad de la restricción del acceso a la información, la Corte Constitucional lo declaró condicionalmente exequible: “en el entendido de que la posibilidad de mantener la reserva durante ese período máximo depende de que las condiciones materiales que la justificaron se mantengan a lo largo de todo el período”.

<sup>40</sup> Ley 1712 de 2014. Arts. 6 y 19. “Es aquella información que estando en [su] poder o custodia, es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos y bajo cumplimiento de la totalidad de los requisitos [de ley]”.

<sup>41</sup> Sin perjuicio de otros intereses públicos igualmente previstos en el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014.

<sup>42</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 19 Parágrafo. Ley 1922 de 2018. Arts. 9, 27, 27A, 27B, 27C, 27D y 72. Ley 600 de 2000. Art. 330; Ley 906 de 2004. Arts. 18 y 345. La Corte Suprema de Justicia ha dicho a este respecto que: 1) la reserva legal del proceso penal se levanta una vez a terminado este o se ha archivado la

vulnerar la administración efectiva de la justicia, el debido proceso, la igualdad entre las partes y la prevención, investigación y persecución de delitos y faltas disciplinarias<sup>43</sup>. Segundo, información cuya divulgación puede poner en riesgo los derechos de la infancia y la adolescencia<sup>44</sup>. Tercero, la información cuya divulgación pone en riesgo potencial la defensa y seguridad nacional, la seguridad pública y las relaciones internacionales<sup>45</sup>, con particular atención en la información generada en el ejercicio de las funciones que cumplen los organismos de inteligencia y contrainteligencia<sup>46</sup>.

20. Sea cual fuere la excepción, ninguna restricción en el acceso a la información le es oponible a la magistratura en ejercicio de su función<sup>47</sup> y tales restricciones en el acceso a la información oponibles a terceros solicitantes están sujetas a reglas que han sido definidas por el legislador y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional.

### **(iii) Reglas aplicables al manejo de la información**

21. La publicidad es un derecho y un principio rector del procedimiento ante la JEP por orden expresa del legislador<sup>48</sup>, además de ser un componente fundamental del debido proceso, de la democracia participativa y de la administración pública por orden constitucional<sup>49</sup>. En consonancia, la jurisprudencia constante de la Corte Constitucional colombiana ha

---

actuación; 2) sólo puede permanecer en reserva la información estrictamente necesaria para proteger la vida o integridad de víctimas y testigos o la intimidad de sujetos de especial protección como los menores; 3) sólo se admite la reserva de las piezas que han sido trasladadas a otro proceso que se encuentra en curso pero no de la información restante del proceso archivado. Véase: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia de 17 de junio de 1998 y Sentencia de 10 de noviembre de 1999.

<sup>43</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 19-d, 19-e y 19-f.

<sup>44</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 21 inciso 2; Ley 1712 de 2014. Art. 19-g.

<sup>45</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 19-a, 19-b y 19-c.

<sup>46</sup> *Ibidem*. Art. 19; Ley 1621 de 2013. Art. 33.

<sup>47</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 20; Decreto Ley 588 de 2017, Art. 16; Ley 1621 de 2013. Art. 34. Para la verificación de dicha inoponibilidad, el artículo 20 de la Ley 1922 de 2018 establece dos requisitos concurrentes: i) que la información se solicite para el debido ejercicio de sus funciones y, ii) que se asegure la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.

<sup>48</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 1-b inciso 3; Ley Estatutaria, Art. 76.

<sup>49</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Arts. 2, 29 y 209; Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-1114 de 2003, Núm. II.C.1.h.i).

establecido la regla general del acceso a la información que reposa en manos el Estado, como regla de “*máxima divulgación*” que se erige como condición fundamental para la existencia del Estado democrático y de derecho<sup>50</sup>.

22. La regla de máxima publicidad<sup>51</sup> o de máxima divulgación<sup>52</sup> se funda en la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, en particular en la libertad de información y acceso a los documentos públicos<sup>53</sup>, el debido proceso, la buena fe, la facilitación, la no discriminación, la gratuidad, la celeridad, la eficacia, entre otros, debidamente reglados y desarrollados por el legislador y el juez constitucional<sup>54</sup>. También se apoya en deberes de garantía del Estado frente a la transparencia en la gestión pública y en el derecho a la verdad y a la memoria colectiva, como garantía contra la arbitrariedad del Estado<sup>55</sup>.

23. El legislador colombiano ha dejado sentado en reiteradas oportunidades que la autoridad está obligada a indicar si un documento obra o no en su poder<sup>56</sup> y no puede negar la divulgación de un documento salvo

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-1025 de 2007, Núm. IV.9.

<sup>51</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 2.

<sup>52</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-1114 de 2003, C-336 de 2007, C-1011 de 2008 y C-274 de 2013.

<sup>53</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 74; Convención Americana sobre derechos Humanos de 1969, Arts. 1.1, 2 y 13. Corte IDH, Claude Reyes y otros vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas de 19 de septiembre de 2006. Pár. 77; Corte IDH, López Álvarez vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas de 1 de febrero de 2006. Pár. 165.

<sup>54</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Arts. 2, 29 y 209; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1114 de 2003 y Sentencia C-274 de 2013; Ley 1922/2018, Art. 1-b inciso 3; Ley Estatutaria, Art. 76; Ley 1712 de 2014. Art. 3.

<sup>55</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Arts.1.1, 2 y 13. Corte IDH, Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas de 6 de febrero de 2001. Pár. 147-149; Corte IDH, “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas de 5 de febrero de 2001. Pár. 74; Corte IDH, Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 2 de julio de 2004. Pár. 108-111; Corte IDH, Ricardo Canese vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas de 31 de agosto de 2004. Pár. 77-80; Corte IDH, Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas de 3 de septiembre de 2012. Pár. 137 a 139 y 148. La jurisprudencia de la Corte IDH está disponible en: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

<sup>56</sup> “en el entendido que se exceptúa el supuesto en que la sola respuesta ponga en evidencia la información negada”. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-274-13 de 5 de marzo de 2014.

por decisión escrita, motivada y fundada en excepciones debidamente consagradas en la constitución y la ley<sup>57</sup>.

24. Estos criterios orientadores forman parte integral del procedimiento dialógico prevalente y de la efectividad de la justicia restaurativa que rigen las actuaciones de la Sala de Reconocimiento<sup>58</sup>. La regla de la máxima divulgación adquiere un significado especial en el seno de esta jurisdicción que está llamada a contribuir eficazmente a garantizar los presupuestos necesarios para la reconciliación y el establecimiento de una paz estable y duradera, procurando la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto armado, las garantías de no repetición y el esclarecimiento de la verdad de los hechos, incluyendo el deber de ofrecer verdad a la sociedad colombiana<sup>59</sup>.

25. En síntesis, el derecho constitucional y legal de la publicidad supone una obligación positiva de los órganos del Estado de suministrar la información que tienen bajo su custodia<sup>60</sup>. Esta obligación debe traducirse por una respuesta motivada a la solicitud ciudadana, donde: i) se suministre la información requerida o, ii) se indique claramente los motivos legales y constitucionales en que se funda para limitar el acceso a la misma para el caso concreto, en armonía con sus obligaciones internacionales en la materia<sup>61</sup>.

26. Del mismo modo, es un deber garantizar la aplicación de la inoponibilidad de la reserva en documentos que contengan información sobre

---

<sup>57</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 21.

<sup>58</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 1

<sup>59</sup> Acto Legislativo 01 de 2012. Art. 1; Acto Legislativo 01 de 2017. Arts. Transitorios 1, 5; Ley 1922 de 2018. Art. 1-a. Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Arts. 1.1, 2, 8, 13, 25 y 29. Corte IDH. Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 24 de noviembre de 2010; Corte IDH. Gudiel Alvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y Costas de 20 de noviembre de 2012; Corte IDH. Rodríguez Vera y otros (“Desaparecidos del palacio de Justicia”) vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 14 de noviembre de 2014. Votos separados de Eduardo Ferrer McGregor, Eduardo Vio Grossi y Manuel Ventura Robles.

<sup>60</sup> La magistratura entiende como custodio quien tiene el “deber de administrar y hacer efectivos los controles de seguridad que el propietario de la información ha definido, entre ellos la expedición de copias de seguridad, la asignación de privilegios de acceso, su modificación, borrado y traslado”. Adaptado ISO IEC 27001:2013.

<sup>61</sup> Corte IDH. Claude Reyes y otros vs. Chile, ver nota al pie n. 57.

violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, pues por orden expresa del legislador colombiano *“las excepciones de acceso a la información... 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”*<sup>62</sup>.

27. Al momento de decidir acerca de restricciones de acceso a la información, la magistratura aplicará reglas orientadoras de origen constitucional y legal que desarrollan y delimitan la libertad en el acceso a la información. Entre las reglas aplicables se encuentran: el deber de publicidad frente a la existencia de los documentos<sup>63</sup>, el deber de disponibilidad de los documentos públicos cuyo acceso no está restringido<sup>64</sup>, el deber de proveer una versión pública expurgada<sup>65</sup> de documentos que contengan una restricción parcial de acceso<sup>66</sup>, el deber de definir la temporalidad de la reserva<sup>67</sup>, el deber de clasificar los niveles de restricción en el acceso de la información en posesión, bajo control o custodia<sup>68</sup>, el deber de custodia reforzada frente a información clasificada que contenga datos sensibles<sup>69</sup>, casos de violencia sexual<sup>70</sup>, derechos de víctimas de violaciones de derechos humanos<sup>71</sup> y cuando la información reservada contenga información cuya divulgación pueda poner en peligro intereses públicos como los derechos de los menores de edad<sup>72</sup>, y la seguridad nacional, con particular atención en la información generada en el ejercicio de las funciones que cumplen los organismos de inteligencia y contrainteligencia<sup>73</sup>.

28. En este marco, se procede a fijar algunos criterios de actuación para la valoración de la información en posesión, bajo control o custodia que podría

---

<sup>62</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 21; Ley 1621 de 2013. Arts. 4 y 33; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-540 de 2012.

<sup>63</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 21.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Art. 7; Ley 1581 de 2012. Art. 1.

<sup>65</sup> Del latín *expurgāre*. “Dicho de la autoridad competente: Mandar tachar algunas palabras, cláusulas o pasajes de determinados libros o impresos, sin prohibir la lectura de estos”. RAE. Diccionario de la lengua española. Disponible en: <http://www.rae.es/>

<sup>66</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 21.

<sup>67</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-038 de 1996, C-872 de 2003 y C-491 de 2007.

<sup>68</sup> Ley 1712. Arts. 18 y 19.

<sup>69</sup> Ley 1581 de 2012. Art. 5.

<sup>70</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 21

<sup>71</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 21.

<sup>72</sup> Ley 1922 de 2018. Art. 21; Ley 1712 de 2014. Art. 19-g.

<sup>73</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 19-a; Ley 1621 de 2013. Arts. 33 y 34.

ser incorporada al cuaderno de reserva de la Situación territorial de Urabá, como consecuencia de la aplicación de una restricción en el acceso.

**(iv) Procedimiento orientador para la valoración de información sobre la cual se restringirá el acceso, divulgación y publicación**

29. La información sobre la cual la magistratura tiene conocimiento puede ser sometida a una valoración de la restricción en el acceso, por lo menos en tres momentos diferentes: i) en el momento del ingreso de la información a los despachos, ii) en la incorporación de la información al expediente de la Situación territorial de Urabá y iii) a petición de un tercero solicitante de acceso a la información.

30. Primero, en el momento del ingreso, se toma nota de las valoraciones eventuales sobre restricción en el acceso de la información que han sido consignadas por Secretaría Judicial en el caso de los informes y por los propios creadores y/o propietarios de la información, como respuesta a los requerimientos específicos de información remitidos. En este momento, el despacho podrá pronunciarse sobre: i) defectos en el supuesto de la restricción por ausencia de competencia, falta de motivación escrita y/o contenidos sobre violación de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, entre otros; ii) validación o rechazo de la valoración de restricción; y iii) de oficio, sobre la creación de restricciones en el acceso en el marco de la aplicación de los deberes de control y garantía constitucional de los derechos de las víctimas, con particular atención en menores de edad y víctimas de violencia sexual. En aplicación de la regla general de “máxima divulgación” el despacho mantendrá la información como información pública y excepcionalmente podrá pronunciarse de oficio y por escrito para decidir sobre restricciones en el acceso de información que entre en su posesión, bajo su control o custodia.

31. Segundo, en el momento de la incorporación de la información al expediente, se tomará una decisión en cuanto a si dicha información se incorpora a la actuación principal, al cuaderno de reserva o a cuadernos anexos con niveles de restricción en el acceso en el caso de trámites incidentales y especiales. El cuaderno de reserva y los cuadernos anexos podrán ser creados por auto de trámite. En aplicación de la regla de “máxima divulgación” se incorporará por regla general la información a la actuación principal y la información que tenga reserva o clasificación legal y constitucional será incorporada en el cuaderno de reserva o a cuadernos

anexos con niveles de restricción en el acceso, en el caso de trámites incidentales y especiales.

32. Tercero, este despacho entiende que, en cualquier momento de la actuación procesal, una persona natural o jurídica puede radicar una solicitud escrita pidiendo acceso a la información en su posesión, bajo su control o custodia. En aplicación de la regla general de “máxima divulgación” se permitirá el acceso a toda información pública que no tenga restricción en el acceso en el sentido de los párrafos 17, 18 y 19 de esta decisión. Excepcionalmente la magistratura podrá pronunciarse por escrito para motivar su decisión de negar el acceso a la información<sup>74</sup> que se encuentre en su posesión, bajo su control o custodia. Para efectos de dicha motivación, se tendrán en cuenta, en particular, los siguientes elementos de juicio: i) el interés legítimo del solicitante de la información; ii) la naturaleza de la información solicitada; iii) la admisibilidad de la restricción en el acceso a la información solicitada.

**(v) Elementos orientadores para el examen de solicitudes de acceso**

33. El interés legítimo del solicitante podrá fundarse, tanto en su derecho de acceso a los documentos públicos<sup>75</sup> y otros derechos fundamentales, como en la demostración de intereses personales para el acceso a la información que solicita, incluyendo, pero no exclusivamente, interés en calidad de víctima del conflicto armado colombiano, parte o interviniente especial dentro del proceso, interés misional como organización de la sociedad civil o interés como órgano del Estado en ejercicio de sus funciones.

34. Para la valoración del contenido de la información solicitada se tomarán en consideración los criterios orientadores para la clasificación de la información descritos en los párrafos 15 a 20 de la presente decisión, en el entendido que existe: i) información pública de libre acceso; ii) información

---

<sup>74</sup> Constitución Política de Colombia. Arts. 4, 74; Ley 1581 de 2012. Art. 5; Ley 1712 de 2014. Art. 18, 19-a, 19-b, 19-e, 28; Ley 1437 de 2011. Art. 24; Decreto 103 de 2015. Art. 27; Ley 1922 de 2018. Art. 20; Decreto Ley 588 de 2017. Art. 16; Ley 1621 de 2013. Art. 34.

<sup>75</sup> Constitución Política de Colombia. Art. 74; Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Art. 13.

pública con excepción parcial en el acceso; y iii) información pública con excepción total en el acceso.

35. La información pública no exceptuada será remitida al solicitante en ejercicio de las reglas aplicables al manejo de la información pública.

36. Frente a la información pública con excepción parcial y total en el acceso, se procederá como sigue: i) se suministrará una versión pública expurgada de la información cuya excepción en el acceso sea parcial y ii) se hará pronunciamiento escrito sobre la admisibilidad de la restricción en el acceso que impide en todo o en parte hacer entrega de la información solicitada.

37. Entendiendo que la limitación en el acceso a la información es la excepción y no la regla, al momento de motivar su decisión, se procederá a la verificación en el cumplimiento de las siguientes condiciones *sine qua non* para la admisibilidad de la limitación al derecho de acceso a la información pública: i) la *legalidad* de la limitación, entendida como la verificación de la existencia de autorización legal en relación con la limitación del derecho, en particular, en los términos expuestos en los párrafos 15 a 28 de la presente decisión; ii) la *necesidad* actual de la limitación en el marco de una sociedad democrática. La necesidad será evaluada como una relación razonable de proporcionalidad, entendida como la adecuación entre el *objetivo legítimo* que se persigue con la limitación al derecho de acceso y *la limitación en sí misma como medio empleado para alcanzarlo*, en la búsqueda de un justo equilibrio entre los derechos e intereses en juego<sup>76</sup>.

38. La valoración de la *necesidad* de la limitación en el acceso a la información, por su naturaleza clasificada o reservada, solo será pertinente cuando el despacho encuentre que la limitación está ajustada a la constitución y la ley.

39. En la valoración de la *necesidad* intervienen dos momentos: i) la comprobación del *objetivo legítimo*, que supone poner en evidencia los derechos fundamentales y/o valores constitucionalmente protegidos con la limitación en el acceso a la información; y ii) la evaluación de la *pertinencia de la restricción como medio empleado* para alcanzar el objetivo legítimo, que supone, aunque no exclusivamente, la evaluación de la restricción en el

---

<sup>76</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-872 de 2003, C-540 de 2012 y C-274 de 2013.



contexto actual, la potencialidad de que la publicación o divulgación de la información que se busca proteger pudiere causar un daño real, probable y específico sobre los derechos y/o intereses protegidos, más allá de un riesgo remoto o eventual<sup>77</sup>, la valoración preliminar del carácter significativo del daño que puede producirse<sup>78</sup> y la valoración de la vigencia de las condiciones materiales que justificaron la restricción<sup>79</sup>.

40. En todo caso, la magistratura no podrá sobrepasar la temporalidad máxima de la reserva de las informaciones que está fijada en quince (15) años, contados a partir de la fecha en que la información se genera, conforme a lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014 y normas concordantes<sup>80</sup> y caso por caso deberá valorar si las condiciones que justificaban su reserva se hallan o no vigentes para considerar el mantenimiento de la restricción de divulgación.

En mérito de lo antes expuesto este despacho,

#### V. RESUELVE:

**PRIMERO.** - **DEFINIR** lo dispuesto en las consideraciones y el análisis jurídico de esta decisión como *criterios orientadores del despacho* para la valoración de información con restricción de acceso, divulgación y publicación y para el examen de la solicitud de acceso a la información en su posesión, bajo su control o custodia, sujeto a actualizaciones y armonizaciones debidamente aprobadas por la Sala de Reconocimiento.

**SEGUNDO.** - **CREAR** el *cuaderno de reserva* del expediente de la Situación territorial de Urabá No. 04, que estará bajo custodia de la Secretaría Judicial y contendrá información bajo custodia de la JEP cuyo acceso, publicación y divulgación se encuentra restringida.

---

<sup>77</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-274 de 2013.

<sup>78</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 28; Decreto 103 de 2015. Art. 33.

<sup>79</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Arts. 2, 29 y 209; Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-1114 de 2003, Núm. II.C.1.h.i).

<sup>80</sup> Ley 1712 de 2014. Art. 22; Decreto 103 de 2015. Art. 29.

**TERCERO. - PROCEDER** a la valoración de las excepciones aplicables para el acceso, divulgación y publicación de la información ingresada al despacho en decisiones de trámite separadas que organicen la información sujeta a restricción en el acceso en subcarpetas dentro del cuaderno de reserva.

**CUARTO. - INFORMAR** a la Secretaría Judicial de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la decisión adoptada por el despacho para que proceda a la creación del cuaderno de reserva e incorpora la presente decisión al expediente principal.

**QUINTO. -** Contra esta decisión no procede recurso.

**CÚMPLASE.**

**NADIEZHDA NATAZHA HENRIQUEZ CHACIN**

Magistrada relatora  
[Documento firmado en el original]