

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### SENTENCIA C-337 DE 2021

**Expediente:** D-14.338

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017 por medio del cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

**Magistrado ponente:**  
Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá, D.C., primero (1) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de las previstas por los artículos 241 y 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

#### Los apartados normativos demandados

1. El 29 de junio de 2021, nueve (9) ciudadanos<sup>1</sup> presentaron acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) y el artículo 24 (parcial) del Decreto Ley 588 de 2017 “[p]o *el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*”. A continuación, se transcriben y resaltan los artículos que los demandantes señalaron como acusados:

---

<sup>1</sup> Los demandantes son: (i) Edgar Enrique Bermúdez de Ávila y Gloria Elcy Ramírez, en representación de la Corporación Personas con Capacidades Diversas (PERCADI), (ii) Claudia Patricia Aristizábal Mira, Delia Caicedo Álvarez, Julio César García Montes y Josefina Perdomo Rivera, en representación de la Red Colombiana de Lugares de Memoria, (iii) Juliana Bustamante Reyes y María Alejandra Díaz Salgar, en representación del Programa de Acción por la igualdad y la inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de los Andes, y (iv) Diana Esther Guzmán en representación del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

**“Decreto 588 de 2017<sup>2</sup>**  
**(5 de abril)**

*“Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”*

*El Presidente de la República de Colombia,*

*En ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 1 de 2016,*

(...)

**DECRETA:**

(...)

**TÍTULO I**

*Disposiciones Generales*

**“Artículo 1. Naturaleza de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.** De conformidad con el artículo transitorio 2 del Acto Legislativo 01 de 2017, póngase en marcha la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), como un ente autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeto a un régimen legal propio, **por un período de tres (3) años de duración.**

La CEV contará, **adicionalmente al periodo de 3 años de su mandato,** con un período previo de hasta seis (6) meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento, contados a partir de la elección de la totalidad de los comisionados, de conformidad con el artículo 24 del presente Decreto Ley. **El período de 3 años se contará a partir de la terminación del periodo de preparación.**

(...)

**TÍTULO V**

*Órganos de Dirección, Composición y Funciones*

(...)

**Artículo 24. Proceso de escogencia de los Comisionados.** La CEV estará conformada por once (11) comisionados, incluyendo al Presidente de la misma, que serán elegidos por el Comité de Escogencia establecido en el artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017, para el

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 50.197 de 5 de abril de 2017.

*cumplimiento de sus funciones **por el término de tres (3) años más el periodo previo de preparación de hasta seis (6) meses, al que hace referencia el artículo 1 del presente Decreto Ley.** La selección de los comisionados se regirá por las siguientes reglas:*

*1. El Comité de escogencia pondrá en marcha un procedimiento de postulación y selección que ofrezca garantías de legitimidad, imparcialidad e independencia a toda la sociedad colombiana y en particular a las víctimas. El proceso de postulación de candidatos será amplio y pluralista, asegurando que todos los sectores de la sociedad, incluyendo las organizaciones de víctimas, entre otros, puedan postular candidatos.*

*2. La selección se basará exclusivamente en las postulaciones y la elección tendrá en cuenta criterios de selección individuales como la idoneidad ética, la imparcialidad, la independencia, el compromiso con los derechos humanos y la justicia, la ausencia de conflictos de interés, el conocimiento del conflicto armado, del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos, y la reconocida trayectoria en alguno de estos campos.*

*3. La selección de los comisionados también deberá tener en cuenta criterios colectivos como la participación equitativa entre hombres y mujeres, la diversidad étnica, el pluralismo, la interdisciplinariedad y la representación regional.*

*4. Cerrada la fase de postulaciones el Comité de escogencia tendrá hasta tres (3) meses para la selección de los comisionados.*

*5. El Comité de escogencia podrá seleccionar comisionados y comisionadas extranjeros pero estos en todo caso no podrán ser más de tres (3)”.*

2. Mediante Auto del 14 de julio de 2021, el Magistrado sustanciador resolvió admitir la demanda radicada con el número D-14.338. Asimismo, ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Ministro del Interior, al Alto Comisionado para la Paz y a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición para que, de considerarlo oportuno, presentaran por escrito, las razones que justifican la constitucionalidad de la norma demandada. Además, dispuso la fijación en lista del asunto e invitó a participar a algunas universidades, expertos y asociaciones de víctimas del conflicto armado para que comunicaran a la Corte los asuntos que consideraran relevantes para resolver la demanda.

## **La demanda**

3. Los demandantes afirman que un término de tres años para el funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (en adelante CEV) “*que se interprete de forma*

*estricta, como sucesión de días calendario*”,<sup>3</sup> es inconstitucional. Explican que las medidas implementadas para contener y mitigar la propagación de la Covid-19<sup>4</sup> “*impidieron durante un largo período el desarrollo de diversas actividades*”<sup>5</sup> que se iban a ejecutar en los territorios y que “*eran y son fundamentales para abordar los tres pilares de la CEV: esclarecimiento de la verdad, convivencia y no repetición*”.<sup>6</sup> Principalmente, aducen que no se pudieron desarrollar: “*las visitas y el trabajo de campo [que] se vieron seriamente afectados por las restricciones de movilidad de personas, el desarrollo de eventos y reuniones presenciales [que] se vieron impedidos por las normas de distanciamiento social; y [las] entrevistas y diálogos [que] estuvieron afectados por las limitaciones que tiene la virtualidad para lidiar con situaciones marcadas por la tensión y los nervios.*”<sup>7</sup>

4. Señalan que el trabajo de la CEV “*dependía en gran parte del trabajo territorial, [y del] contacto directo con personas, comunidades y grupos*”.<sup>8</sup> No obstante, “*de un total de 1.096 días de vigencia de la CEV (el 2020 fue bisiesto), sólo 440 trascurrieron en normalidad, aproximadamente el 40%*”,<sup>9</sup> y, aunque durante el tiempo de pandemia esta “*no ha suspendido sus funciones de forma permanente, sí ha debido ajustar su trabajo y sus metodologías a un contexto adverso para su mandato*”. Estas circunstancias representan “*un cambio súbito e imprevisible de las condiciones fácticas*” que “*hacen imposible cumplir con todos los objetivos, funciones, y el mandato de la CEV a partir de sus criterios orientadores por razones de fuerza mayor*”<sup>10</sup>.

5. En virtud de lo anterior, concluyen que la única interpretación constitucionalmente admisible de las normas demandadas es que “*éstas establecen un plazo de operación de la CEV de tres años efectivos, por lo cual deben descontarse aquellos meses en que no pudo cumplir adecuadamente sus funciones debido al impacto de la pandemia en su trabajo.*”<sup>11</sup> Aducen que una interpretación literal de las disposiciones acusadas y, por tanto, contraria a la propuesta, implicaría una violación de (i) la obligación de implementar de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AF);<sup>12</sup> y, (ii) del derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado, especialmente de aquellas ubicadas en los territorios.<sup>13</sup> Los anteriores dos cargos, fueron fundamentados en la demanda, como se explica a continuación.

<sup>3</sup> Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 18.

<sup>4</sup> Decretos 457 de 2020, 531 de 2020, 593 de 2020, 636 de 2020, 689 de 2020, 749 de 2020, 878 de 2020, entre otros.

<sup>5</sup> Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 14.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 14.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 24.

<sup>12</sup> Artículo transitorio de la Constitución Política, adicionado por el del Acto Legislativo 02 de 2017.

<sup>13</sup> Artículo 66 transitorio de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2012 y artículo 1 transitorio de la Constitución Política, adicionado por el Actor Legislativo 01 de 2017.

**a. Primer cargo: no adaptar la interpretación de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017 implicaría una violación de la obligación de implementar de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera contenida en el Acto Legislativo 02 de 2017**

6. Para los demandantes el término de tres años de duración de la CEV, interpretado de forma estricta como sucesión de días calendario, y sin tener en cuenta que durante un período fue imposible implementar los enfoques participativos y territorial a causa de la pandemia originada por la Covid-19, es contraria a la obligación de implementar de buena fe el AF. Los demandantes indican que, todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado colombiano están obligados a cumplir de buena fe lo acordado en el AF, lo cual implica “realizar sus mejores esfuerzos” para el cumplimiento de este.<sup>14</sup>

7. Explican que, el término de 3 años fue pactado considerando que “durante todo ese tiempo la CEV iba a tener la posibilidad de desarrollar correctamente sus funciones”.<sup>15</sup> Es decir que, “el AF consideraba que para satisfacer el derecho a la verdad por medio de la CEV era necesario que esta constara de tres años efectivos de operación”.<sup>16</sup> No obstante, la pandemia impidió el desarrollo de actividades fundamentales de la CEV que le exigían “actuar a nivel territorial, con contacto directo con todas las personas involucradas”.<sup>17</sup> En consecuencia, esta no tuvo los “tres años efectivos de operación” previstos para su funcionamiento y, en particular, para desarrollar las actividades con enfoque territorial y participativo.<sup>18</sup> Por tanto, concluyen que la obligación de cumplir de buena fe con el AF “sólo puede cumplirse si se garantizan las condiciones adecuadas para el desarrollo de los objetivos, funciones, y mandato de la CEV con aplicación de los criterios orientadores durante todo el período” (subrayado y negrita fuera del texto original).<sup>19</sup>

**b. Segundo cargo: no adaptar la interpretación de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017 implica una violación al derecho fundamental a la verdad de las víctimas del conflicto armado, especialmente aquellas ubicadas en los territorios.**

8. Según los demandantes, una interpretación estricta del término de tres años de duración de la CEV, sin tener en cuenta los períodos durante los cuales fue imposible implementar los enfoques participativo y territorial de manera completa, es inconstitucional, pues implica la violación del derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado. Exponen que la jurisprudencia y la doctrina han reconocido que el derecho a la verdad tiene una doble dimensión.

<sup>14</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, punto 5.1.1.1. Citado en el escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 18.

<sup>15</sup> Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 18.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 17

<sup>18</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>19</sup> Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 18.

De una parte, tiene un carácter individual relacionado directamente con las víctimas y su “*derecho inalienable de saber la verdad sobre acontecimientos pasados relacionados con la consumación de crímenes atroces y sobre las circunstancias y razones que los ocasionaron*”.<sup>20</sup> Por otra parte, tiene una perspectiva colectiva que implica el derecho que tiene toda sociedad a conocer lo sucedido durante una situación de violación de derechos humanos o de conflicto.<sup>21</sup>

**9.** En ese sentido, el derecho a la verdad contribuye a que no se perpetúen situaciones de impunidad, y a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de reparación y no repetición por parte del Estado en un proceso transicional. Esto, por cuanto la verdad (i) “*en sí misma es una forma de reparación para las víctimas, pues (...) el reconocerlas públicamente tiene manifestaciones materiales y simbólicas que resarcen, hasta cierto punto, la vulneración que la víctima sufrió*”.<sup>22</sup> Además, (ii) promueve que las víctimas “*vuelvan a confiar en las instituciones*” al reconocer los “*fracasos de los sistemas legales, para que puedan ser corregidos en un futuro*”.<sup>23</sup>

**10.** De acuerdo con los demandantes, la tarea de las misiones territoriales y de las Casas de la Verdad de la CEV se ha visto obstaculizada por la pandemia generadas por la Covid-19, dado que, las medidas para mitigar y contener la propagación del virus decretadas por el Gobierno Nacional tuvieron un impacto en la metodología utilizada por la CEV para recibir y recaudar información. Al respecto, explican que la pandemia ha significado una barrera para el proceso de toma de testimonios, puesto que los investigadores no pudieron volver a desplazarse a las regiones. Además, “*no toda la gente tiene los elementos necesarios ni las herramientas tecnológicas para una efectiva comunicación, como una buena conexión a internet*”.<sup>24</sup> Y el hecho de que no hubiera forma de garantizar la seguridad de la información recopilada, conllevó a las personas a argumentar que virtualmente no podían dar su testimonio por tratarse de asuntos de “*altísima confidencialidad*”.<sup>25</sup> De ahí que “*el atraso y la afectación [sean] significativos*”.<sup>26</sup> Como ejemplo, de la anterior afirmación señalan la imposibilidad de acudir a las cárceles en medio de la pandemia para recoger testimonios.

**11.** En criterio de los accionantes, el artículo 66 transitorio de la Constitución, que fue incorporado por el Acto Legislativo No 1 de 2012 del llamado “*Marco Jurídico para la paz*”, estableció inequívocamente que los mecanismos de justicia transicional, como la CEV “*garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación*”.

---

<sup>20</sup> Principio 2. Conjunto de Principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Recomendado por la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante la Resolución No. 2005/18. Citado en el escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 19.

<sup>21</sup> Cfr. Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 19.

<sup>22</sup> Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 22.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 23.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Comisión de la Verdad, (s.f). En los territorios. Recuperado de <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>. Citado en el escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 23.

**12.** Luego, según exponen, la Corte Constitucional al interpretar el alcance de estos instrumentos, y, en consecuencia, de las disposiciones acusadas, debe preferir aquella interpretación que maximice la realización de esos derechos de las víctimas. Así pues, la única interpretación constitucionalmente admisible de las disposiciones demandadas es que éstas establecen un plazo de operación de la CEV de tres años efectivos, por lo cual deben descontarse aquellos meses en que esta no pudo cumplir adecuadamente sus funciones debido al impacto de la pandemia en su trabajo.<sup>27</sup>

**13.** Los demandantes afirman que la Sentencia C-017 de 2018 constituye cosa juzgada aparente respecto de los contenidos normativos acusados, por lo que la Corte Constitucional debe estudiar de fondo la demanda a pesar de existir una sentencia de constitucionalidad previa derivada de control automático, integral y único. A su juicio, en este caso existe un problema trascendental que no fue estudiado por la Sentencia C-017 de 2018, esto es, *“el impacto negativo y devastador de la pandemia en el ejercicio de las funciones y atribuciones de la CEV, lo cual puede afectar la constitucionalidad del plazo formal establecido de tres años en las normas demandadas”*. Los accionantes afirman que la Corte declaró exequible el plazo de funcionamiento de la CEV *“suponiendo que no ocurriría un hecho de fuerza mayor devastador, como la pandemia, lo que la condujo a declarar constitucional ese plazo”*. Concluyen que el plazo de tres años resulta constitucional y se armoniza con lo decidido en la sentencia C-017 de 2018 *“si se entiende que no corrió durante el tiempo que existió la emergencia sanitaria y hasta la reapertura, pues la primera obstaculizaba el cumplimiento de las funciones de la CEV de acuerdo con sus criterios orientadores”*.

**14.** En consecuencia, elevan una petición principal y una subsidiaria a la Corte. Como petición principal solicitan:

*PRIMERO. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 parciales, bajo el entendido que el cómputo de los tres años de duración del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición no incluye el período de vigencia del estado de emergencia sanitaria decretado en el país.*

**15.** En el evento en que la Corte no acoja la petición, transcrita, solicitan considerar en subsidio la siguiente:

*SEGUNDO. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 parciales, bajo el entendido que el cómputo de los tres años de duración del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición no incluye el período comprendido entre la declaratoria del estado de emergencia sanitaria (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020) y la entrada en vigencia del decreto que dispone la reactivación económica segura (Decreto 580 del 31 de mayo de 2021).*

---

<sup>27</sup> Cfr. Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 24.

## Intervenciones

16. En el trámite de este expediente, se recibieron 40 intervenciones, 29 de ellas de forma oportuna durante el término de fijación en lista,<sup>28</sup> y 11 fueron recibidas de forma extemporánea.<sup>29</sup> El debate constitucional durante esta fase procesal se centró en tres problemáticas, a saber: (a) la existencia de cosa juzgada respecto de los apartados normativos demandados, (b) la exequibilidad o inexecuibilidad del término de operación de la CEV entendido de forma nominal y no efectiva; y, (c) la metodología para definir el término en el que debe ser ampliado el mandato de la CEV para que los 3 años sean efectivos. Por razones metodológicas, a continuación, se sintetizarán los argumentos presentados por los intervinientes en torno a estas tres cuestiones. No obstante, la Sala advierte que desarrollará con mayor detalle los argumentos presentados por los intervinientes en las consideraciones de esta providencia. En particular, se resaltarán la información, conceptos y experiencias presentadas por las víctimas del conflicto armado y sus asociaciones, en relación con la garantía de sus derechos en el marco del cumplimiento de las funciones de la CEV.

### *a. En relación con la existencia de cosa juzgada constitucional.*

17. En 11 escritos, los intervinientes sostuvieron que las disposiciones demandadas no están cubiertas por la cosa juzgada constitucional.<sup>30</sup> En el siguiente cuadro se sintetizan los argumentos comunes expuestos por los intervinientes:

<b>Argumentos comunes presentados por los intervinientes sobre por qué los apartados normativos demandados no están cubiertos por la cosa juzgada constitucional</b>
(i) En la Sentencia C-174 de 2017 la Corte señaló que, en principio, el control de constitucionalidad ejercido respecto a los decretos-leyes expedidos por el Presidente

<sup>28</sup> (1) Ruta pacífica de las mujeres (Eje Cafetero), Programa de Investigación en Transiciones, Violencias y Memoria, CEDAT (Universidad de Caldas) y otros, (2) Comisión Nacional de Mujeres Indígenas, (3) Foro Internacional de Víctimas-Consejo de Paz y Representantes por el exterior ante el CNPRC, (4) Patricia Lara Salive, (5) María Ximena Castilla Jiménez, (6) Paula Aguirre, en representación de Elementa DDHH, (7) Corporación Mesa Departamental de Derechos Humanos y Territorios del Cesar, (8) Federico Isaza Piedrahita, María de la Paz Bejarano, Nicolás Rojas Bernal y Myriam Lorena Cabrera, (9) Instituto para las transiciones integrales – IFIT, (10) Harold Eduardo Sua Montaña, (11) Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho, (12) Juanita Goebertus Estrada, José Daniel López Jiménez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Juan Fernando Reyes Kuri, Edward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jorge Gómez Gallego, Alfredo Rafael Deluque Zuleta y César Augusto Lorduy Maldonado, en su calidad de congresistas de la República de Colombia, (13) Raízal Council, (14) Juan Carlos Lozada Vargas, (15) Coalición colombiana por la implementación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, (16) Jurisdicción Especial para la Paz – JEP, (17) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, (18) Comisión Colombiana de Juristas, (19) Colisión contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia- COALICO, (20) Universidad Sergio Arboleda, (21) José Luciano Sanín Vásquez, Dorys Ardila Muñoz, Jael Quiroga Carrillo, Olga Amparo Sánchez Gómez Y Rafael Rojas, (22) Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos CSPP, la Corporación Jurídica Libertad CLJ, la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos CCEEU y la Corporación Jurídica Yira Castro, (23) Iván Cepeda Castro, (24) Universidad Externado de Colombia, (25) Universidad de Los Andes, (26) Universidad Libre, (27) Rodrigo Uprimmy, (28) Defensoría del Pueblo, (29) Ruta del Cimarronaje.

<sup>29</sup> (1) Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, (2) Pontificia Universidad Javeriana, (3) Universidad del Rosario, (4) Red de Comunidades, (5) Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia, (6) Comisión Ética para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, (7) Consejo Nacional de paz Afrocolombiano – CONPA, (8) Organización Nacional Indígena de Colombia, (9) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, (10) Foro interétnico de Solidaridad Chocó, (11) Autoridad Nacional Afrocolombiana- ANAFRO.

<sup>30</sup> (1) Federico Isaza Piedrahita, María de la Paz Bejarano, Nicolás Rojas Bernal y Myriam Lorena Cabrera, (2) Juan Carlos Lozada Vargas, (3) JEP, (4) Comisión Colombiana de Juristas, (5) José Luciano Sanín Vásquez, Dorys Ardila Muñoz, Jael Quiroga Carrillo, Olga Amparo Sánchez Gómez Y Rafael Rojas, (6) Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos CSPP, la Corporación Jurídica Libertad CLJ, la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos CCEEU y la Corporación Jurídica Yira Castro, (7) Iván Cepeda Castro, (8) Universidad Externado de Colombia, (9) Universidad Libre, (10) Rodrigo Uprimmy, y (11) Universidad del Rosario.

de la República en virtud del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 haría tránsito a cosa juzgada absoluta. Sin embargo, “*excepcionalmente procedería una revisión constitucional posterior, tanto por vicios sobrevinientes derivados de una reforma constitucional o la modificación del decreto-ley, como por la manifestación de problemas de constitucionalidad objetivos y trascendentales cubiertos con una cosa juzgada aparente*”.<sup>31</sup>

- (ii) En la Sentencia C-017 la Corte no analizó “*si el término formal de tres años previsto en las normas acusadas era constitucional o no en caso de que un evento como la pandemia por COVID-19 implicara que la CEV no contara con tres años efectivos para cumplir plenamente sus funciones*”.<sup>32</sup>
- (iii) En la actualidad “*se presenta un problema de inconstitucionalidad objetivo y trascendental que la Corte Constitucional no estudió en la sentencia C-017 de 2018 y que, en este sentido, está cubierto por una cosa juzgada aparente*”.<sup>33</sup>
- (iv) El problema de inconstitucionalidad es objetivo debido a que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la contención y mitigación de la propagación del virus han tenido consecuencias desproporcionadas en el quehacer de la CEV por lo que esta no “*podrá cumplir apropiadamente sus funciones*”.<sup>34</sup> Esto, por cuanto “*un contexto de aislamiento significa una imposibilidad o dificultad muy grave*” para hacer su “*trabajo en territorios, para actuar con las víctimas y promover en ellos la convivencia y garantizar la no repetición como lo exige el artículo transitorio 2 del Acto Legislativo 1 de 2017*”.<sup>35</sup>
- (v) El problema constitucional “*es trascendental pues una interpretación formalista de la duración del mandato de la CEV implica una vulneración de los derechos a la verdad, reparación y no repetición de las víctimas del conflicto armado*”. De ahí que se genere, además, “*una violación a la obligación constitucional de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final de Paz*”.<sup>36</sup>
- (vi) Aunque, aparentemente, la norma está cubierta por cosa juzgada absoluta, por haber sido objeto de un control automático “*en realidad no lo está, pues hubo un tema objetivo y trascendental que la Corte no estudió, que es el impacto que podría tener un hecho posterior como la pandemia sobre la constitucionalidad del término formal establecido por las disposiciones parcialmente acusadas*”.<sup>37</sup>

**18.** En la intervención conjunta presentada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>38</sup> se afirmó que, contrario a lo dicho en la demanda y las intervenciones expuestas, la exequibilidad del término de duración de la CEV hizo tránsito a cosa juzgada absoluta. El Gobierno afirma que la pandemia no tiene la virtualidad de tornar en inconstitucional las normas demandadas. Señala que en este caso no existe cosa juzgada aparente puesto que no ocurrió (i) la modificación del parámetro de control, (ii) un cambio en el significado material de la Constitución, ni (iii) la variación del contexto normativo del objeto de control. Por último, aducen que la competencia para modificar el término de duración de la CEV es del Congreso de la República. Con fundamento en estos argumentos, solicitan a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-017 de 2018.<sup>39</sup>

<sup>31</sup> Intervención presentada por José Luciano Sanín Vásquez, Dorys Ardila Muñoz y otros, p. 3.

<sup>32</sup> Intervención presentada por Rodrigo Uprimmy, p. 5.

<sup>33</sup> Intervención presentada por la Comisión Colombiana de Juristas, p. 4.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Intervención presentada por la JEP, p. 10.

<sup>36</sup> Intervención presentada por José Luciano Sanín Vásquez, Dorys Ardila Muñoz y otros, p. 6.

<sup>37</sup> Intervención presentada por Rodrigo Uprimmy, p. 6.

<sup>38</sup> Cfr., Intervención presentada por Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>39</sup> En las otras dos intervenciones (i) no se hizo solicitud alguna, y (ii) se solicitó a la Corte Constitucional declararse inibida para resolver de fondo. Ver, respectivamente, la intervención de Corporación Mesa Departamental de Derechos Humanos y Territorios del Cesar, y la intervención de Harold Sua Montaña.

**b. En relación con la inconstitucionalidad del período de duración de la CEV entendido de forma nominal.**

19. En 37 escritos, los intervinientes solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de los apartados normativos demandados,<sup>40</sup> por considerar que la lectura nominal de los 3 años de duración de la CEV es inconstitucional. De manera general, los intervinientes señalaron que la territorialidad se determinó como el elemento fundamental del desarrollo de las funciones de la CEV para alcanzar una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto, de la diversidad de víctimas, de hechos ocurridos y las particularidades especiales de los territorios afectados. En virtud de esto, “*la Comisión creó oficinas regionales en 10 zonas distintas del país, e incluso una en el extranjero, desde las cuales se desplegaban equipos de trabajo encargados de recopilar los testimonios e historias de la gente de los alrededores*”.<sup>41</sup> No obstante, la pandemia impidió ejecutar el trabajo presencial en los territorios conforme a la metodología prevista, generando afectaciones en, por lo menos, tres ejes: “*i) procesos de reconocimiento y convivencia en los territorios, ii) recolección de testimonios y procesos de escucha a comunidades; y iii) recopilación, clasificación y análisis de archivos*”.<sup>42</sup>

20. Aducen que la pandemia afectó los procesos de reconocimiento con las víctimas ubicadas en los territorios y, en particular, con las comunicadas indígenas y étnicas “*pues estas exigen la presencialidad debido a las tradiciones y costumbres de las comunidades*”,<sup>43</sup> y que la virtualidad “*no es una herramienta idónea de cara a los usos, costumbres y cosmovisiones de muchas comunidades en el territorio colombiano, y esto, sumado a la falta de confianza en medios digitales y a los problemas de conectividad en algunos territorios, afectó la capacidad de la CEV para instaurar procesos en los territorios más apartados y afectados por el conflicto del país cuyos relatos son clave para*

---

<sup>40</sup> (1) Ruta pacífica de las mujeres (Eje Cafetero), Programa de Investigación en Transiciones, Violencias y Memoria, CEDAT (Universidad de Caldas) y otros, (2) Comisión Nacional de Mujeres Indígenas, (3) Foro Internacional de Víctimas-Consejo de Paz y Representantes por el exterior ante el CNPRC, (4) Patricia Lara Salive, (5) María Ximena Castilla Jiménez, (6) Paula Aguirre, en representación de Elementa, Consultoría en Derechos, (7) Federico Isaza Piedrahita, María de la Paz Bejarano, Nicolás Rojas Bernal y Myriam Lorena Cabrera, (8) Instituto para las transiciones integrales – IFIT, (9) Juanita Goebertus Estrada, José Daniel López Jiménez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Juan Fernando Reyes Kuri, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jorge Gómez Gallego, Alfredo Rafael Deluque Zuleta y César Augusto Lorduy Maldonado, en su calidad de congresistas de la República de Colombia, (10) Raizal Council, (11) Juan Carlos Lozada Vargas, (12) Coalición colombiana por la implementación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, (13) Jurisdicción Especial para la Paz – JEP, (14) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, (15) Comisión Colombiana de Juristas, (16) Colisión contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia- COALICO, (17) Universidad Sergio Arboleda, (18) José Luciano Sanín Vásquez, Dorys Ardila Muñoz, Jael Quiroga Carrillo, Olga Amparo Sánchez Gómez Y Rafael Rojas, (19) Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos CSPP, la Corporación Jurídica Libertad CLJ, la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos CCEEU y la Corporación Jurídica Yira Castro, (20) Iván Cepeda Castro, (21) Universidad Externado de Colombia, (22) Universidad de Los Andes, (23) Universidad Libre, (24) Rodrigo Uprimmy, (25) Defensoría del Pueblo, (26) Ruta del Cimarronaje, (27) Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, (28) Pontificia Universidad Javeriana, (29) Universidad del Rosario, (30) Red de Comunidades, (31) Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos de Colombia, (32) Comisión Ética para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, (33) Consejo Nacional de paz Afrocolombiano – CONPA, (34) Organización Nacional Indígena de Colombia, (35) Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, (36) Foro interétnico de Solidaridad Chocó, (37) Autoridad Nacional Afrocolombiana-ANAFRO.

<sup>41</sup> Intervención presentada por la Universidad de los Andes, p. 10.

<sup>42</sup> Intervención presentada por la CEV, p. 11.

<sup>43</sup> Cfr. Intervención de las organizaciones articuladas a la Ruta de Cimarronaje en el Caribe Colombiano, de la Comisión Ética para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano – CONPA, de Raizal Council, de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas CNOA y, del Foro Interétnico Solidaridad Chocó y de la Autoridad Nacional Afrocolombiana – ANAFRO.

lograr sus objetivos”.<sup>44</sup> Por lo tanto, el término de tres años de la CEV *debe ser efectivo*.

21. Aunque los argumentos de las intervenciones no se dividieron en torno a los dos cargos de inconstitucionalidad presentados en la demanda, respecto de estos, se pudieron identificar las siguientes razones:

<b>Cargo primero: argumentos comunes para sustentar que no adaptar la interpretación de las disposiciones demandadas implica una violación de la obligación de implementar de buena fe lo pactado en el AF</b>	
(i)	Las restricciones derivadas de la pandemia impidieron a la CEV hacer efectivos los criterios orientadores de su misión (centralidad de las víctimas, la participación, el enfoque territorial, diferencial y de género), por lo que frustraron <i>“el cumplimiento de los objetivos de esta institución, de carácter excepcional y por tanto, del acuerdo final para la paz”</i> . <sup>45</sup>
(ii)	Acoger una nueva interpretación del término previsto por el Decreto 588 de 2017, en lo relativo a la vigencia del mandato de la CEV, <i>“es esencial para avanzar asertivamente en la implementación del Acuerdo de Paz, consolidar la paz en Colombia, garantizar los derechos de las víctimas y de la sociedad a la verdad”</i> . <sup>46</sup>
(iii)	El Acto Legislativo 2 de 2017 dispuso que todas las instituciones del Estado tienen la <i>“obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final”</i> . La Corte en la Sentencia C-630 de 2017, que revisó la constitucionalidad y señaló el alcance de este acto legislativo, concluyó que éste implicaba que el AF dejaba de ser una política de Gobierno para convertirse en una política de Estado, que las autoridades debían esforzarse por cumplir de buena fe. Y que para ello debía entenderse que este Acto Legislativo adoptaba los principios de progresividad y no regresividad, conforme a los cuales las autoridades deberían tomar las decisiones que permitan el avance progresivo de la implementación del AF, absteniéndose de adoptar aquellas determinaciones que impliquen un retroceso en dicha implementación. <sup>47</sup>
(iv)	Cuando existan varias interpretaciones razonables, debe preferirse siempre aquella interpretación que permita la implementación plena y progresiva del AF frente a aquellos entendimientos que impliquen un retroceso en dicha implementación. <sup>48</sup>

<b>Cargo segundo: argumentos comunes para sustentar que una interpretación nominal del periodo de operación de la CEV vulnera el derecho fundamental a la verdad de las víctimas del conflicto armado</b>	
(i)	Una interpretación nominal de las disposiciones demandadas <i>“no debe ser de recibo al menos por dos razones: i) puesto que el Estado está obligado constitucional y convencionalmente a desplegar acciones destinadas a garantizar las condiciones formales y materiales para que las víctimas y la sociedad gocen del derecho a la verdad y ii) puesto que la Constitución dispone que la Comisión de la Verdad será el escenario y mecanismo dispuesto por el Estado para tal fin en el contexto transicional que nos ocupa”</i> . <sup>49</sup>
(ii)	En Colombia, la garantía del derecho a la verdad, en sus dimensiones individual y colectiva, <i>“ha sido asumida de manera significativa por la CEV, siendo ésta la única institución del Estado creada en el marco de un proceso de justicia transicional dedicada al esclarecimiento, al reconocimiento y a la reconciliación”</i> . <sup>50</sup>
(iii)	El derecho a la verdad <i>“hace parte de los pilares de la justicia transicional, en compañía de la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, y además la Corte Constitucional reconoció que la garantía de los derechos de las víctimas hace parte de</i>

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Intervención presentada por la Comisión Colombiana de Juristas, p. 7.

<sup>46</sup> Intervención presentada por Iván Cepeda Castro, p. 14.

<sup>47</sup> Cfr., Intervención presentada por Rodrigo Uprimmy, p. 16.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Intervención presentada por Juan Carlos Losada Vargas, p. 12.

<sup>50</sup> Intervención presentada por Iván Cepeda Castro, p. 16.

- un eje esencial de la Constitución que se desprende de la cláusula de Estado social de derecho (artículos 1 y 2), así como del bloque de constitucionalidad (artículo 93)”.*<sup>51</sup>
- (iv) La Corte IDH reconoce el derecho de las víctimas a conocer la verdad de lo sucedido y a participar activamente en el esclarecimiento de los hechos.<sup>52</sup>
  - (v) La verdad es concebida como un derecho que “*busca sanar las heridas que los individuos, comunidades y territorios sufrieron a causa del conflicto armado*”.<sup>53</sup> Esclarecer la verdad permite ofrecer una explicación al conflicto armado interno, de manera que la sociedad comprenda el impacto de la violencia.
  - (vi) Es claro que el Acuerdo de Paz “*centra en la CEV la mayor responsabilidad frente a la satisfacción del derecho a la verdad, pues es ésta la única estructuralmente diseñada y con un mandato específico dirigido a solventar este derecho más allá de las limitaciones institucionales o legales que tienen los demás órganos del SIVJNRN*”.<sup>54</sup>

**22.** En contraste, la intervención conjunta presentada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho sostiene que el periodo de tres años de operación de la CEV ya fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-017 de 2018. En su intervención, el Gobierno afirma que, si bien la pandemia es un hecho extraordinario que sobrevino al funcionamiento de todo el Estado, los traumatismos que de ella se derivan no son razones de inconstitucionalidad *de las normas que fueron expedidas en debida forma*. A su juicio, el argumento planteado por los demandantes serviría para pedir la ampliación o prórroga del periodo de todos los funcionarios del Estado, inclusive los de elección popular, pues la pandemia afectó el ejercicio de sus deberes funcionales.

**23.** En opinión del Gobierno, si se aplica el mismo método de análisis utilizado por la Corte en la Sentencia C-017 de 2018, que comparó la duración promedio de otras comisiones de la verdad que investigaron periodos de violencia similares al colombiano, es posible afirmar que aún si a la CEV le hubiera sido concedido un periodo de 1 año y medio, este sería proporcional a la duración y particularidades del conflicto colombiano.

**c. Las razones sobre la metodología para ampliar el término de duración de la CEV.**

**24.** Los intervinientes que solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de las disposiciones demandadas, presentaron las siguientes razones sobre la metodología a aplicar para determinar el plazo *efectivo* de duración de la CEV:

<b>Argumentos comunes sobre la extensión del plazo de la CEV</b>	
(i)	La ampliación del mandato “ <i>debe respetar la autonomía e independencia de la Comisión de la Verdad, en cumplimiento del principio de separación de poderes, instrumento de limitación del poder y garantía de las libertades y la eficacia del Estado</i> ”. <sup>55</sup>
(ii)	Para la decisión sobre la ampliación del periodo de la CEV, “ <i>es preciso tener en cuenta tanto las consideraciones que esta entidad tenga sobre la efectiva ejecución e</i>

<sup>51</sup> Intervención presentada por José Luciano Sanín Vásquez, Doris Ardila Muñoz y otros, p. 11.

<sup>52</sup> Cfr., Intervención presentada por la Universidad Sergio Arboleda, p. 17.

<sup>53</sup> Intervención presentada por Juanita Goebertus Estrada, José Daniel López Jiménez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Juan Fernando Reyes Kuri, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jorge Gómez Gallego, Alfredo Rafael Deluque Zuleta y César Augusto Lorduy Maldonado, p. 4.

<sup>54</sup> Paula Aguirre, en representación de Elementa, Consultoría en Derechos, p. 3.

<sup>55</sup> Intervención presentada por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado- Movice, p. 26.

- implementación de su mandato, debido a su calidad de entidad autónoma del SIVJRGNR, como las solicitudes y observaciones de las víctimas del conflicto armado*".<sup>56</sup>
- (iii) Los retos que representó la pandemia por la COVID-19 para el cumplimiento del mandato de la CEV, *"hacen que sea imprescindible una interpretación del marco temporal del Decreto Ley 588 de 2017, según la cual el periodo de la emergencia sanitaria no puede ser tenido en cuenta dentro del término de su mandato por 3 años"*.<sup>57</sup> En particular, *"los 14 meses en que se decretó el aislamiento preventivo obligatorio"*.<sup>58</sup>
- (iv) La duración del mandato *"se determinará tomando como referencia la respectiva norma que declara la situación de fuerza mayor y caso fortuito, y hasta el término en que esta tenga efectos jurídicos"*.<sup>59</sup>
- (v) Los años del periodo de duración de la CEV, conforme al artículo 70 del Código Civil *"están compuestos por días útiles calendario siendo entonces un total de 1080 días de 8 horas cada uno dispersos a lo largo de los años del calendario gregoriano en cuyos días de 24 horas haya estado en la capacidad de desempeñar sus funciones"*.<sup>60</sup>
- (vi) La CEV requiere *"siete (7) meses adicionales, de manera que podría cumplir su mandato y culminar el informe final el 28 de junio de 2022"*. Esto, con fundamento en una estimación efectuada por la CEV *"desde una perspectiva de planeación a futuro"* para *"compensar en lo posible los retrasos causados, pero sobre todo para garantizar los resultados finales que se le encomendaron"*.<sup>61</sup>
- (vii) La Corte Constitucional *"cuenta con otra razón determinante para extender el periodo: el Decreto Ley 588 de 2017 no estableció un plazo para socializar el informe que elabore la CEV, a pesar de que se trata de una función absolutamente esencial"*.<sup>62</sup>
- (viii) Se debe *"reconocer la competencia de la CEV para dividir [el plazo] en dos, autónoma y razonablemente, con el fin de que pueda dedicar el primero al trabajo en territorios con miras a la finalización del Informe, y el restante para su publicación y socialización"*.<sup>63</sup>

## Concepto del Ministerio Público

**25.** Mediante concepto allegado el día 25 de agosto de 2021, la Señora Procuradora General de la Nación solicitó declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas bajo el entendido que *"se amplía el periodo de la [CEV] por siete meses"*. Fundamentó esta solicitud en tres razones. Primero, que en el presente caso existió una *"variación del contexto"* como causal para enervar la cosa juzgada, puesto que la pandemia ocasionada por la Covid-19 fue imprevisible y generó cambios significativos en distintos contextos del país. Este hecho, además, no fue analizado por la Corte al proferir la Sentencia C-017 de 2018. Segundo, la pandemia y las medidas adoptadas para mitigar y contener su propagación impidieron el cumplimiento de los tiempos fijados para la ejecución de la misión constitucional de la CEV, pues no le fue posible acudir a las regiones en las que ocurrieron los casos más representativos del conflicto. Tercero, aunque en principio, le corresponde al Congreso determinar cómo se debe interpretar el término de funcionamiento de la CEV, la Corte Constitucional, en el marco de los procesos de constitucionalidad abstracta, también está facultada para interpretar la ley con el propósito de salvaguardar el ordenamiento superior.

<sup>56</sup> Intervención presentada por Iván Cepeda Castro, p. 17.

<sup>57</sup> Juanita Goebertus Estrada, José Daniel López Jiménez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Juan Fernando Reyes Kuri, Édward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jorge Gómez Gallego, Alfredo Rafael Deluque Zuleta y César Augusto Lorduy Maldonado, p. 2.

<sup>58</sup> Intervención presentada por José Luciano Sanín Vásquez, Dorys Ardila Muñoz y otros, p. 14.

<sup>59</sup> Intervención presentada por la Pontificia Universidad Javeriana, p. 18.

<sup>60</sup> Intervención presentada por Harold Sua Montaña, p. 2.

<sup>61</sup> Intervención presentada por la CEV, p. 35.

<sup>62</sup> Intervención presentada por la JEP, p. 4.

<sup>63</sup> Ibidem, p. 28.

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia

26. El artículo 241 la Constitución Política le atribuye a la Corte Constitucional la potestad de “[d]ecidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.<sup>64</sup> A su vez, el Acto Legislativo No. 1 de 2016, le atribuyó a la Corte la competencia para ejercer el control constitucional de los Decretos expedidos como el que es objeto de examen.

### Cuestión previa

27. Para formular un problema jurídico y decidir de fondo sobre los cargos propuestos en la demanda, la Corte debe resolver primero si en este caso ha operado o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de los artículos 1 y 24 del Decreto Ley 588 de 2017, en razón a que estos fueron declarados exequibles mediante la Sentencia C-017 de 2018, proferida por esta Corte en ejercicio del control constitucional automático y único previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

28. Para el efecto, dado que los apartes demandados hacen parte de la regulación integral de la CEV prevista en el Decreto Ley 588 de 2017, la Corte hará una caracterización breve de la Comisión y las disposiciones que prevén su creación y operación. Hecho esto, se revisará la naturaleza y el alcance del control de constitucionalidad previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, en relación con los decretos con fuerza de ley proferidos por el Presidente de la República para la implementación normativa del AF. En este contexto, la Corte analizará el contenido de la sentencia C-017 de 2018 a fin de establecer si el problema propuesto en relación con el funcionamiento efectivo de la CEV fue o no dilucidado en la referida providencia. Por último, se reiterará de forma breve el precedente constitucional relativo a la cosa juzgada constitucional.

### Caracterización de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

#### *Las Comisiones de la Verdad*

29. Las Comisiones de la Verdad son instituciones oficiales, creadas en procesos de transición para investigar, de forma objetiva y extrajudicial, las

---

<sup>64</sup> Constitución Política, artículo 241 numeral 4°

violaciones de DDHH o de DIH, perpetradas por particulares y/o por agentes del Estado. Su principal finalidad es esclarecer las causas, los hechos y efectos de dichas violaciones, con el propósito de generar conciencia de lo sucedido, evitar que se repitan dichas situaciones, facilitar el proceso de sanación de las víctimas y sus familiares y contribuir a la erradicación de la impunidad.

**30.** Para el efecto, generalmente, se les encargan las siguientes funciones: (i) conocer la verdad histórica de los hechos violentos, (ii) responder a la necesidad de las víctimas de recordar y conocer la verdad, para luego, paulatinamente poder olvidar y perdonar, (iii) hacer una narración pública de los sucesos, de tal forma que estos sean reconocidos por la sociedad, (iv) honrar la memoria de las víctimas y sus familiares y crear escenarios de reparación simbólica, (v) identificar indicios de responsabilidad para derivarlos a las autoridades competentes, (vi) proponer decisiones de políticas públicas o cambios institucionales, (vii) fomentar la reconciliación, (viii) solucionar tensiones generadas por el conflicto, y (ix) formular medidas de prevención de graves violaciones de los Derechos Humanos.

**31.** *Las Comisiones de la Verdad tienen una duración temporal.* Por regla general, la organización estatal y con ella cada entidad pública tiene vigencia indefinida. Por excepción, algunas entidades públicas tienen vigencia o duración definida o determinada, como ocurre con una Comisión de la Verdad, la cual se establece en el acto de su creación o constitución para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento del mandato que les es conferido. El término efectivo de duración de cada Comisión de la Verdad que se han creado en aproximadamente 60 Estados a partir de 1990, se ha establecido en función del mandato que en cada caso le es conferido, el período que debe ser estudiado y la metodología que debe ser utilizada en búsqueda de la verdad histórica. Por ello, “[a]doptar un término adecuado que permita llevar a cabo estas labores y, al mismo tiempo, garantice los fines de este específico mecanismo de justicia transicional, es (...) de la mayor relevancia”.<sup>65</sup>

**32.** *Las Comisiones de la Verdad deben fijar su metodología.* Corresponde a cada comisión determinar los criterios técnicos y la metodología que garantizarán la objetividad, neutralidad e imparcialidad en la ejecución de sus actividades e investigaciones. Con base en la metodología, la comisión deberá definir en qué crímenes o hechos enfocará su labor, y las herramientas de las que se valdrá para acceder a la información. La Corte Constitucional ha reconocido que éstas pueden ir desde audiencias públicas hasta la recepción cerrada de testimonios de víctimas y testigos,<sup>66</sup> incluyendo el análisis documental<sup>67</sup> para contrastar datos con los demás encontrados en las otras fuentes de información.

**33.** *Las Comisiones de la Verdad deben presentar un informe y socializarlo.* El resultado de las actividades e investigaciones de las Comisiones debe ser

<sup>65</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

<sup>66</sup> Ver el principio 10 de Joinet. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E-/CN.A/2005/102.

<sup>67</sup> Ver los principios 14, 15, 16, 17 y 18 de Joinet. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E-/CN.A/2005/102.

plasmado en un informe<sup>68</sup> que va dirigido, principalmente, a la sociedad, las víctimas y sus familiares, los órganos del Estado, los victimarios, los grupos o movimientos al margen de la ley que hicieron parte del conflicto, los organismos internacionales que prestaron su colaboración en la investigación y todos los demás sectores de la sociedad que pudieren estar interesados. El informe pretende generar conciencia histórica de lo sucedido y evitar que los hechos queden en el olvido,<sup>69</sup> debe ser público y ampliamente divulgado y contener un análisis, objetivo y transparente, de las causas y antecedentes históricos que dieron lugar a las circunstancias generadoras de violaciones a los DDHH, así como conclusiones<sup>70</sup> y recomendaciones<sup>71</sup> para prevenir la repetición de los hechos atroces.

### ***El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRN***

**34.** La justicia transicional es un sistema que atiende a la necesidad de sociedades en conflicto de alcanzar la efectividad del derecho a la paz. Opera dentro del tránsito de un período de violencia a otro de consolidación de la paz, sin dejar de responder al imperativo de esclarecer la verdad, de judicializar a los responsables y de reparar las graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Este tipo de justicia, “*de carácter especial, excepcional y transitorio*”,<sup>72</sup> conjuga diversas características de la justicia retributiva y restaurativa,<sup>73</sup> y pretende garantizar los derechos de las víctimas mediante la conciliación de la demanda de justicia, verdad, reparación, transformación institucional y garantías de no repetición, con la necesidad de lograr acuerdos que permitan alcanzar la paz y restablecer “*el Estado social de Derecho y la Democracia*”.<sup>74</sup>

**35.** La Corte Constitucional ha definido la justicia transicional como “*una institución jurídica*”, constituida “*por un conjunto de procesos de transformación social y política profunda en los cuales es necesario utilizar gran variedad de mecanismos para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de lograr que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación*”.<sup>75</sup> Para cumplir con su objetivo central es necesario desarrollar unas finalidades especiales, a saber: “*(i) el reconocimiento de las víctimas, quienes deben lograr en el proceso el restablecimiento de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, (ii) el restablecimiento de la confianza pública mediante la reafirmación de la relevancia de las normas infringidas, (iii) la*

---

<sup>68</sup> Ver el principio 13 de Joinet. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E-/CN.A/2005/102.

<sup>69</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

<sup>70</sup> Las conclusiones plasmadas en el Informe deben ser globales, transparentes, objetivas, pertinentes y coherentes con la verdad. Estas, deben ser consideradas como parte de la historia, y deben analizarse para la formulación de políticas de reparación y reconstrucción de lazos sociales. Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

<sup>71</sup> Ver el Principio 12 de Joinet. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E-/CN.A/2005/102.

<sup>72</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-112 de 2019, C-577 de 2014, C-579 de 2013, C-771 de 2011, C-370 de 2006.

*reconciliación*,<sup>76</sup> y (iv) *el fortalecimiento de la democracia*”.<sup>77</sup> En el diseño de los mecanismos de justicia transicional los Estados deben respetar los límites impuestos por el DIH, el Derecho Internacional de los DDHH y el Derecho Penal Internacional, en particular, en materia de beneficios y tratamientos penales especiales. En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la validez de un modelo de justicia transicional depende de que esté precedido por la desmovilización efectiva y de la entrega de armas por los grupos armados, así como de la satisfacción de los derechos de las víctimas.<sup>78</sup>

**36.** El Acto Legislativo 01 de 2017 creó el SIVJRNR, compuesto por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y la CEV. El SIVJRNR corresponde al quinto punto del AF, y se trata del capítulo más extenso del mismo. El nivel de detalle de lo acordado da cuenta de la relevancia que este asunto tiene para el Estado, las víctimas y la extinta guerrilla de las FARC-EP. La creación del SIVJRNR mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 indica la importancia de darle a sus reglas la mayor jerarquía y estabilidad posible. Al adelantar su control, la Corte Constitucional lo caracterizó como un sistema *cohesionado, balanceado e integral* que: (i) provee herramientas concretas para garantizar a las víctimas, la sociedad y el Estado “*el conocimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, la impartición de justicia, la reparación a las víctimas y la no repetición de los actos constitutivos de la violación de derechos*”,<sup>79</sup> y (ii) está estructurado por un sistema de condicionalidades entre los distintos componentes, “*de tal modo que la satisfacción de cada uno de éstos es condición para la realización de los demás, y de tal modo que el acceso al régimen especial de justicia está sujeto al cumplimiento de las obligaciones inherentes a los instrumentos de verdad, reparación y no repetición, previa verificación y calificación de la JEP*”.<sup>80</sup> En particular, la sentencia C-674 de 2017 calificó el régimen de condicionalidades como un elemento estructural del SIVJRNR que permite la satisfacción de los derechos de las víctimas y de la sociedad como resultado de la articulación de todas las medidas contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2017. Así, el acceso y el mantenimiento de todos los componentes del régimen penal especial transicional se supeditan a la contribución efectiva y proporcional a la reconstrucción de la verdad, a la reparación de las víctimas del conflicto armado, a la reparación y a la implementación de garantías de no repetición.

**37.** En efecto, cada uno de los tratamientos especiales, beneficios, renunciaciones, derechos y garantías previstas en el Acto Legislativo 01 de 2017 está sujeta a la verificación por parte de la JEP de todas las obligaciones derivadas del AF y, en particular, del cumplimiento de una serie de condicionalidades que incluyen la obligación de aportar verdad plena en los términos del inciso octavo del artículo transitorio 5° del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017 y la obligación de contribuir a la reparación de las víctimas y, en particular, a decir

<sup>76</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014.

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013.

<sup>78</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013.

<sup>79</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2017.

<sup>80</sup> *Ibidem*

la verdad en relación con los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos.

**38.** En el marco del Artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, la CEV es uno de los ejes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual parte (i) del reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; (ii) del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; (iii) del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y (iv) del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

**39.** El artículo transitorio 2 integrado a la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 crea la CEV como un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio. Según la referida disposición constitucional, la CEV es *“un órgano temporal y de carácter extrajudicial, que busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición”*. Por último, la Constitución le atribuye al legislador la determinación del mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Comisión *“conforme a los principios orientadores dispuestos en el subpunto 5.1.1.1. del Acuerdo Final”*.

### ***La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.***

**40.** Así, la CEV integra el SIVJRNR como un ente autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional, con personería jurídica, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen constitucional y legal propio, que complementa la garantía del derecho de las víctimas a la verdad que se ofrece en el marco de la justicia transicional. Esto, por cuanto, a diferencia de la JEP, su naturaleza extrajudicial le permite contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el marco del conflicto armado y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad sin sujetarse a las formalidades propias de los procedimientos judiciales.

**41.** El artículo 1° del Decreto Ley 588 de 2017 establece que la Comisión es *“un ente autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeto a un régimen legal propio, por un período de tres*

(3) años de duración.” Previó, además, que, en adición al periodo de 3 años de su mandato, la CEV tendría un período previo de hasta 6 meses para preparar lo necesario para su funcionamiento, el cual se contaría a partir de la elección de la totalidad de los comisionados. Así, el período de 3 años de operación comenzaría a contarse a partir del vencimiento del periodo de preparación. Lo anterior se confirma con lo previsto en el artículo 24, que dispuso que los comisionados cumplirán sus funciones por el mismo término de tres años, más el periodo de preparación que será de hasta seis meses, según lo previsto en el artículo 1°.

42. Así mismo, el Decreto Ley 588 de 2017 determinó el mandato, el periodo de estudio, los objetivos y criterios orientadores de la acción de la CEV, el mecanismo de elección de los comisionados y la definición autónoma de la metodología de trabajo de la Comisión.

43. En efecto, el artículo 3° del Decreto Ley 588 de 2017 señala los objetivos de la CEV,<sup>81</sup> entre ellos, el de promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas y sujetos políticos cuyos derechos fueron vulnerados y que son protagonistas en la transformación del país, así como el de promover la convivencia en los territorios, mediante la generación de espacios de dignificación de las víctimas. Así mismo, en los artículos 5, 6, 7 y 11 se incorporan los criterios orientadores tales como la centralidad de las víctimas, la participación, el enfoque territorial y la convivencia y reconciliación.

44. Por su parte, el artículo 14 del Decreto Ley 588 de 2017 faculta a la CEV para definir su metodología, de forma que garantice la mayor “*objetividad e imparcialidad posible para el desarrollo de sus actividades, para lo cual adoptará procedimientos para contrastar y verificar la calidad de la información que recolecte*”.

### **El control de constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley proferidos por el Presidente de la República en ejercicio de la competencia prevista en el Acto Legislativo 01 de 2016**

45. El Acto Legislativo 01 de 2016 previó dos mecanismos: (i) el procedimiento legislativo especial para la paz mediante el cual el Congreso de la República podía tramitar, de manera preferencial y expedita, los proyectos de ley y de actos legislativos que le presentara el Gobierno Nacional; (ii) el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley. La Corte describió ambos mecanismos como transicionales, transitorios, limitados, excepcionales, y sujetos a control político por el Congreso de la República, y jurídico por la Corte Constitucional.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> El artículo 2 del Decreto Ley 588 de 2017 reproduce los objetivos pactados en el punto 5.1.1.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición del AF.

<sup>82</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016.

46. Desde sus primeros análisis, la Corte señaló que el control constitucional, era automático, posterior e integral, esto es, de forma y de fondo.<sup>83</sup> Más adelante, en la Sentencia C-160 de 2017, la Corte precisó aún más el alcance del control constitucional ejercido sobre los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República y señaló que este era: (i) *expreso*, en tanto fue previsto de forma específica por el Acto Legislativo 01 de 2016; (ii) *objetivo*, por cuanto el parámetro de control era la Constitución Política, de manera que correspondía al juez constitucional evaluar la validez de la normativa sometida a control, que no su conveniencia u oportunidad; (iii) *garante de la pervivencia del Estado Social de Derecho y sus principales componentes*; (iv) *formal y material*, como mecanismo para garantizar el ejercicio de la potestad legislativa dentro de los estrictos límites previstos en la Constitución, en particular, los señalados en el Acto Legislativo 01 de 2016; (v) *automático*, en tanto no dependía de la actuación ciudadana ni de la voluntad gubernamental; (vi) *posterior*; y, (vii) *específico*, por cuanto debía considerar las condiciones propias del escenario y los objetivos para los cuales se concedieron las facultades legislativas, esto es, debía tener en cuenta que el objeto y fin de la habilitación era la búsqueda de la paz, y que este propósito debía ser alcanzado en un contexto complejo como el de la justicia transicional.

47. Ahora bien, el literal k) del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016 caracterizaba el control constitucional de las leyes y actos legislativos proferidos en virtud del procedimiento especial como *automático y único*. Sin embargo, el control de los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República era calificado únicamente como *automático*. En la sentencia C-174 de 2017 la Corte señaló que, según el principio de unidad del orden constitucional, el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 debía interpretarse a la luz del contexto constitucional en el que se inserta. Analizadas las implicaciones de los demás controles de constitucionalidad automáticos previstos en la Constitución Política, la Corte concluyó que este tipo de competencia implica, por regla general, la revisión de las disposiciones conforme a todos los preceptos constitucionales relevantes, de forma que una vez concluida su exequibilidad, no habría competencia para un juicio posterior sobre las mismas bases. Los fallos de control automático, en principio, hacen tránsito a cosa juzgada absoluta.

48. Además, la Corte señaló que la alusión al control constitucional único previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016 pretendía estabilizar el proceso de implementación normativa del AF, pues la posibilidad de reabrir los debates sobre su validez dejaría las reglas de la transición hacia el postconflicto en un riesgo permanente de cambio o desaparecimiento.<sup>84</sup> Así, la Corte expresó: “*Esto además se corresponde con una lectura contextual y teleológica del Acto Legislativo en cuanto tal, pues este se inserta en un complejo institucional para*

---

<sup>83</sup> Ibidem

<sup>84</sup> En efecto, la revisión del trámite surtido para la expedición de este Acto Legislativo 01 de 2016 en el Congreso de la República permite concluir que la palabra “único” no hacía parte del texto original del proyecto, el cual únicamente señalaba que el control de constitucionalidad sería automático. Esa característica no fue incluida sino a partir de la propuesta contenida en el Informe de Ponencia para primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Ver: Gaceta del Congreso de la República No. 276 del 17 de mayo de 2016, págs. 9 y 10), y Comunicado Conjunto 69 del 12 de mayo de 2016, tomado de: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160512-Comunicado-Conjunto-numero-69>

*la transición hacia el fin del conflicto, y busca con el control automático estabilizar las reglas que faciliten o aseguren la implementación o desarrollo del Acuerdo final. Sería contrario a este cometido que pudieran presentarse sucesiva e indefinidamente controversias judiciales sobre la validez de estos decretos leyes, puesto que dejaría las reglas de la transición en riesgo permanente de cambio o desaparición jurídica”.*

**49.** En la misma Sentencia C-174 de 2017, la Corte advirtió que es posible que *“un decreto ley especial sujeto a control automático, luego sea objeto de ulterior revisión por vicios sobrevinientes, como por ejemplo los que resulten de una reforma constitucional, o de una modificación del decreto ley”*<sup>85</sup> y, añadió que *“[t]ampoco se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por problemas objetivos y trascendentales cubiertos con cosa juzgada aparente”.*

**50.** Advirtió la Sala Plena que *“Esto [se refiere a un segundo juicio de constitucionalidad] regularmente es inviable después del control constitucional automático.”*<sup>86</sup> *No obstante, en la presente sentencia se trata de definir el alcance de una competencia de control con características únicas: (i) versa sobre decretos con fuerza de ley, desprovistos de los atributos democráticos que les da a las leyes el hecho de emanar del Congreso; (ii) son además decretos leyes que pueden tener vocación de permanencia; (iii) su control se efectúa en un término más reducido que el ordinario; (iv) y se produce, asimismo, dentro de un contexto institucional en el cual las leyes y los actos legislativos especiales también deben ser revisados judicialmente dentro de plazos procesales comprimidos. En vista de estas particularidades, si bien la Corte considera que la cosa juzgada es por principio absoluta, no podría cerrar definitivamente la posibilidad de someter de nuevo a control estos decretos pues esto podría amenazar a la integridad y supremacía del orden constitucional (CP art 241).*

**51.** Así, la Corte concluyó que *“de forma excepcional, si se demuestra de manera estricta que un decreto ley especial presenta problemas de inconstitucionalidad objetivos y trascendentales, no cubiertos sino por una cosa juzgada aparente en la sentencia que efectuó su revisión automática, pueden someterse nuevamente a control (CP art 241 num 5). De lo contrario,*

---

<sup>85</sup> Como ocurre, por ejemplo, con el control de los proyectos de ley estatutaria, que luego pueden controlarse por vicios sobrevinientes. La Corte ha sostenido, al respecto, que: “[...] una vez expedida [l]a ley estatutaria, ésta no podrá ser demandada en el futuro por ningún ciudadano”, a menos que el “presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó”. Ver, Sentencia C-011 de 1994. Esta excepción ha sido aplicada por la Corte, por ejemplo, en la Sentencia C-443 de 2011. En ese caso, la Corte emitió un nuevo fallo de fondo sobre una norma de una ley estatutaria, luego de constatar que “[...] con la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 01 de 2009 al artículo 109 de la Constitución, cuyo desconocimiento se acusa en esta oportunidad, se produjo un cambio del parámetro constitucional que tuvo en cuenta la Corte al examinar el proyecto de ley estatutaria, que eventualmente podría dar lugar a una inconstitucionalidad sobreviniente”. También puede verse la Sentencia C-713 de 2008, en la cual la Corte efectuó un control sobre la reforma legal a la ley estatutaria de administración de justicia. Cita original tomada de la Sentencia C-174 de 2017 de la Corte Constitucional.

<sup>86</sup> Auto 042 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández. Unánime). En ese caso la Corte negó un recurso de súplica, interpuesto contra el auto de rechazo de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra una ley estatutaria por un vicio preexistente al control automático. El accionante sostenía que si bien la sentencia de control del proyecto de ley estatutaria había hecho a tránsito a cosa juzgada, en un aspecto puntual esa cosa juzgada era aparente. La Corte negó el recurso porque es absoluta cosa juzgada a la cual hacen tránsito los fallos que controlan automáticamente un proyecto de ley estatutaria, y no cabe la cosa juzgada aparente. Esta posición luego se ha reiterado, por ejemplo, en el auto 097 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil. Unánime), a propósito de un asunto similar en lo relevante.

*la cosa juzgada absoluta inhibe la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas contra estos decretos leyes”.*<sup>87</sup>

### **La Sentencia C-017 de 2018**

**52.** La Corte ejerció el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017 mediante la sentencia C-017 de 2018. Además de analizar el cumplimiento de los requisitos formales que exigía el Acto Legislativo 01 de 2017 para la validez de este tipo de instrumentos normativos, la Sala Plena contrastó las disposiciones contenidas en el referido Decreto Ley, con la Constitución Política y las normas que integran el bloque de constitucionalidad. En particular, al fijar el parámetro de constitucionalidad aplicable al control de este Decreto Ley, la Corte (i) se ocupó del derecho a la verdad y resaltó su carácter de derecho fundamental y derecho colectivo; (ii) señaló que, además, la verdad es un derecho autónomo, y también es instrumental a la garantía de otros derechos y bienes constitucionales como los derechos a la justicia y a la reparación; (iii) distinguió los mecanismos judiciales y extrajudiciales que permiten la búsqueda y determinación de la verdad sobre los hechos y responsables de violaciones a los DDHH en contextos de conflicto armado y resaltó el rol de las comisiones de la verdad como instrumentos para la verdad extrajudicial propia de los procesos de transición.

**53.** En particular, sobre este último punto, la Sala Plena afirmó que el valor de la verdad extrajudicial que logran reconstruir las Comisiones de la Verdad en contextos transicionales reside en *“satisfacer a las víctimas de abusos a gran escala y sentar las bases de la pacificación”*. Al comparar la verdad extrajudicial con aquella obtenida en procesos penales la Corte resaltó que la primera tiene las siguientes ventajas frente a la segunda: a) proporciona a los pueblos y a las víctimas un relato de la historia de abusos y violaciones que es necesario como presupuesto para el cese de hostilidades y la construcción de proyectos de reconciliación nacional; b) no es fragmentaria sino que parte del reconocimiento de la complejidad de las variables que dieron lugar a, y alimentaron, el conflicto armado, lo cual permite comprender y elaborar mejor lo ocurrido; y c) se edifica sobre la centralidad de las víctimas y las necesidades de las colectividades. *“La verdad extrajudicial se erige para devolver la dignidad a las víctimas, mediante el esclarecimiento y, sobre todo, la explicación, en un sentido amplio, de las atrocidades cometidas. Y, de otra parte, esta verdad permite que las comunidades conozcan, en detalle, la historia de su propia opresión y la incorporen en la memoria colectiva, con el fin de que los atropellos nunca más vuelvan a suceder”*.<sup>88</sup>

**54.** En suma, al reconstruir el parámetro aplicable al control de constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017, la Corte definió el alcance del derecho a la verdad, y resaltó la centralidad de las víctimas como un elemento definitorio del funcionamiento de las comisiones de la verdad y la reconstrucción de la verdad extrajudicial. Estos dos elementos atraviesan la

---

<sup>87</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-174 de 2017, fundamento jurídico 8.

<sup>88</sup> Sentencia C-017 de 2018.

totalidad del análisis que adelanta la Corte sobre las disposiciones contenidas en el referido Decreto Ley. En particular, la Corte resaltó que la importancia de las víctimas exige que: (i) el mandato de las comisiones de la verdad comprenda, además de la historia formal de los hechos ocurridos, un relato de los drásticos efectos diferenciados que la violencia tuvo sobre ciertos conjuntos de víctimas, los efectos concretos de esta y las condiciones que permitieron su ocurrencia; (ii) el propósito general de las comisiones sea restaurar la dignidad de las víctimas y de las comunidades afectadas, de forma que sean las víctimas y la satisfacción de sus derechos el fin último que persiguen las investigaciones, la elaboración del informe final y las recomendaciones de política que emita la Comisión; (iii) las víctimas puedan tomar parte activa en la reconstrucción de la verdad, mediante sus preguntas y narraciones.

**55.** Definido el parámetro de constitucionalidad en función del contenido del derecho a la verdad, y la centralidad de las víctimas en el funcionamiento de las Comisiones de la Verdad, la Corte señaló que el tiempo de labores de estos órganos requiere equilibrar dos intereses: por un lado, debe ser adecuado al periodo a estudiar, la cantidad de hechos por esclarecer y las demandas ciudadanas de verdad; al tiempo que debe garantizar que sus resultados sean oportunamente divulgados de manera que el informe sea publicado cuando *“siga vivo el interés y apoyo públicos a las investigaciones y a la comisión, el impulso a la transición y el espíritu de reconciliación sean aún vigorosos y se mantengan las condiciones políticas, facilitadas por la transición, para poner en marcha las recomendaciones que se formulen”*.<sup>89</sup>

**56.** A partir de esos presupuestos, la Corte analizó la experiencia de otras Comisiones de la Verdad del mundo y concluyó que el tiempo durante el cual las comisiones llevan a cabo su mandato siempre se mantiene relativamente corto, incluso en los casos en los cuales los periodos históricos objetivo de investigación fueron más extensos.

**57.** Definido el parámetro de control, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 1 del Decreto Ley 588 de 2017. El análisis fue orientado por el siguiente problema jurídico: *“la Corte habrá de determinar, por un lado, si el término de labores de la CEV, fijado en 3 años por el inciso 2° del artículo examinado, es contrario al derecho a la verdad de las víctimas previsto en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017. Por otro lado, deberá analizar si esta misma garantía constitucional se ve conculcada al, presuntamente, no asegurarse que la CEV pueda solicitar, conocer y analizar todas las resoluciones que expida la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas. Por último, será necesario precisar el alcance de la norma sobre el momento a partir del cual comienza a contabilizarse el término de preparación de las labores de la CEV”*.<sup>90</sup>

**58.** Como se puede observar, aunque formulado como uno solo, en el problema transcrito se pueden distinguir fácilmente tres subproblemas que,

<sup>89</sup> Hayner, Priscilla, *Verdades innumerables*, Cit., p. 291., citada en la Sentencia C-017 de 2018.

<sup>90</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

aunque, relacionados, son independientes así: *primero*, si el término de tres años de labores de la CEV vulnera o no el derecho de las víctimas a la verdad; *segundo*, si el derecho a la verdad puede resultar desconocido por no asegurar que la CEV acceda a todas las resoluciones que expida una sala de la JEP; *tercero*, cómo debía interpretarse la disposición relativa al momento a partir del cual se cuenta el inicio del término de 3 años de operación de la CEV.

**59.** Dado que en este caso los demandantes afirman que la sentencia C-017 de 2018 no se ocupó de resolver si el término de operaciones de la CEV era nominal o efectivo, para definir si ha operado en este caso el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, interesa especialmente revisar cómo se resolvieron los subproblemas primero y tercero, identificados dentro del problema jurídico. Veamos:

**60.** *Solución del primer subproblema.* La Corte concluyó que el plazo de 3 años de labores de la CEV no era evidentemente arbitrario ni desproporcionadamente reducido, pues era posible satisfacer en este tiempo el derecho de las víctimas a la verdad. En contraste, concluyó que era una manifestación válida de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario para la paz. En particular la Sala Plena expuso tres razones para justificar esta conclusión: *a)* el mandato de la CEV no supone la investigación de cada una de las expresiones de violencia que tuvieron lugar en el periodo objeto de estudio, pues según el artículo 12 del Decreto Ley 588 de 2017 le permite seleccionar los elementos más representativos y relevantes ocurridos durante este; *b)* las labores de la CEV relativas a la verdad del conflicto no parten de cero, por el contrario, existen informes previos que la Comisión, en ejercicio de su autonomía podría usar como insumo para su misión; y *c)* el tiempo de operación de la CEV se encuentra dentro del promedio de otras comisiones de la verdad, pues aún cuando el periodo del conflicto a investigar es extenso, el tiempo de labores se ajusta al patrón de duración de otras comisiones que también estudiaron conflictos de larga duración.

**61.** *Solución del tercer subproblema.* En las intervenciones recibidas previo a la emisión de la Sentencia C-017 de 2018, los comisionados electos de la CEV solicitaron a la Corte precisar el momento a partir del cual debería contarse el periodo de labores de la CEV y aclarar que la fase de alistamiento debería iniciar una vez la Comisión dispusiera de presupuesto para adelantar trámites como consultas previas, y otras actividades preparatorias. Al respecto la Corte señaló que, una lectura concordada de los artículos 1 y 24 del Decreto Ley 588 de 2017, permitía concluir que el periodo de funciones de 3 años y 6 meses de los comisionados no podría empezar a transcurrir si no se encuentran fungiendo como tales. Señaló que: “[l]a regla del artículo 24 es clara a este respecto, pues prevé que serán elegidos para el cumplimiento de sus funciones durante los dos citados periodos, el de preparación y el de labores, de manera que, así mismo, el tiempo de preparativos de la CEV solo puede comenzar a contabilizarse cuando las personas seleccionadas para ser comisionadas y comisionados se encuentren debidamente vinculadas con el Estado en los

*términos del artículo 27 del Decreto Ley 588 de 2017 y, por lo tanto, se hallen en cumplimiento de sus funciones ”.*<sup>91</sup>

**62.** Para resolver la inquietud de los comisionados electos sobre la disposición de recursos para la fase de alistamiento, la Corte señaló que “[1]a *“preparación” de una institución con unos fines como los de la CEV implica, además de la organización y conformación de la planta de personal, de grupos de trabajo y dependencias administrativas, entre otras labores, la provisión de toda la logística indispensable, de dispositivos técnicos, sistemas y programas para el procesamiento de la información, de equipos de cómputo y telecomunicaciones, del mobiliario, y de las instalaciones locativas destinadas al trabajo del personal, así como de aquellas en las que tendrá lugar la recepción de declaraciones de testigos. (...) Todas las anteriores labores implican naturalmente la disposición del respectivo presupuesto que garantice su óptima realización. En este sentido, contrario a la inquietud de los comisionados electos, la citada financiación es inescindible del periodo de alistamiento de la CEV y, por ende, el comienzo de todos los trabajos preparatorios deberá estar acompañado de las partidas requeridas para el cumplido y eficaz desarrollo de esta etapa. En otros términos, la vinculación de los comisionados con el Estado y la iniciación de la fase preparatoria habrán de comportar la existencia y disponibilidad de los recursos requeridos con fines de alistamiento, pues además la puesta en marcha de la CEV, de acuerdo con los tiempos previstos en el Decreto Ley 588 de 2017, constituye un compromiso del Gobierno nacional, a la luz de lo preceptuado en el Acto Legislativo 02 de 2017”.*<sup>92</sup>

**63.** Así las cosas, para la Sala es claro que, al determinar el contenido y alcance de los artículos 1 y 24 del Decreto Ley 588 de 2017, en la Sentencia C-017 de 2018 la Corte definió que el periodo de operación de la CEV, así como los seis meses previos de preparación, debían entenderse como efectivos y no nominales. Lo anterior, en razón a que aclaró que estos solo podrían empezar a contabilizarse si la Comisión contaba con las condiciones necesarias para el cumplimiento de las funciones que le asignaba la ley.

**64.** Evidentemente en ese momento la Corte no podía prever, ni mucho menos pronunciarse, sobre lo que ello significaba en un contexto extraordinario e imprevisible como el que generó la pandemia de la Covid-19. Sin embargo, contrario a lo afirmado por los demandantes, de esta imposibilidad no se sigue que la Sentencia C-017 de 2018 constituya cosa juzgada aparente respecto del cargo propuesto en la demanda. No corresponde a la Corte prever todas las situaciones que pudieran sobrevenir en la implementación o ejecución de una disposición, pero sí es deber de sus ejecutores observar las reglas de decisión fijadas por el juez constitucional en el control abstracto de constitucionalidad. En este caso, se reitera, según lo decidido en la Sentencia C-017 de 2018 el periodo de labores de la CEV es válido siempre y cuando durante el mismo se cuente con las condiciones necesarias para cumplir el mandato que la ley le fijó, de forma que aquellas situaciones en las que el cumplimiento del mandato y los

<sup>91</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

<sup>92</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

objetivos fijados a la Comisión fuera materialmente imposible no podrían contabilizarse como parte de los tres años de labores autorizados por el Legislador. Esta regla incluye las situaciones ordinarias que la Corte consideró a modo de ejemplo en la Sentencia C-017 de 2018, como la existencia de presupuesto, y aquellas extraordinarias que se le podrían asimilar como la imposibilidad de recaudar información y recibir testimonios de las víctimas por efecto de la pandemia por la Covid-19.

## La cosa juzgada constitucional

**65.** La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la cosa juzgada constitucional tiene fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política, otorga a las decisiones de constitucionalidad el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas,<sup>93</sup> y por esa vía cumple una “(...) *función negativa, que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo ya resuelto, y una función positiva, que es proveer seguridad a las relaciones jurídicas*”.<sup>94</sup>

**66.** La Corte Constitucional ha señalado que la cosa juzgada constitucional tiene categorías claramente distinguibles entre sí: cosa juzgada formal y material, absoluta y relativa, relativa implícita y relativa explícita y, finalmente, aparente. Dada la abundancia de jurisprudencia al respecto, a continuación, se resumen las principales diferencias entre cada una de las categorías referidas:

<b>Por el objeto de control</b>	
<p><b>Cosa juzgada formal:</b> Cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre un texto igual al sometido nuevamente a su consideración.</p>	<p><b>Cosa juzgada material:</b> Cuando la sentencia previa examinó una norma equivalente a la demandada contenida en un texto normativo distinto. De forma que, aunque se trate de disposiciones diferentes, producen los mismos efectos en cuanto contienen la misma regla.</p>
<b>Por el cargo de constitucionalidad</b>	
<p><b>Cosa juzgada absoluta:</b> Cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Ocurre cuando se analizó la validez de la norma acusada con la totalidad de las normas de rango constitucional, incluidas aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad. Por regla general corresponde a las sentencias emitidas en ejercicio del control automático e integral que la Constitución Política asigna a cierto tipo de normas con rango de ley.</p>	<p><b>Cosa juzgada relativa:</b> Cuando la decisión previa juzgó la validez constitucional solo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles.</p> <p>La cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita.</p> <p>Será <b>cosa juzgada relativa explícita</b> cuando en la parte resolutive de la sentencia se establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos analizados.</p> <p>Será <b>cosa juzgada relativa implícita</b> cuando, pese a no hacerse tal referencia en la</p>

<sup>93</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, C-030 de 2003, C-1122 de 2004, C-990 de 2004, C-533 de 2005, C-211 de 2007, C-393 de 2011, C-468 de 2011, C-197 de 2013, C-334 de 2013 y C-532 de 2013.

<sup>94</sup> Sentencia C-228 de 2015, reiterada en la Sentencia C-118 de 2021.

	parte resolutive, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.
<b>Cosa juzgada aparente<sup>95</sup></b>	
Ocurre cuando la Corte, <i>“a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutive de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia”</i> . <sup>96</sup>	
La cosa juzgada aparente depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En este caso, aunque la declaración de exequibilidad da la apariencia de cosa juzgada, en realidad la norma demandada no está revestida de cosa juzgada, ni formal, ni material debido a la ausencia de motivación de la providencia en tal sentido.	
La cosa juzgada aparente tiene lugar en dos hipótesis: (i) cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición, pero en la parte motiva de la sentencia omite totalmente el estudio de constitucionalidad de aquella, de forma que la disposición no fue objeto de función jurisdiccional alguna. (ii) Cuando se declara exequible una disposición, pero en la parte motiva del fallo solo se estudió una de las normas contenidas en aquella. <sup>97</sup> <i>En este caso, las normas que carecieron de pronunciamiento jurisdiccional pueden ser objeto de un estudio de constitucionalidad en una nueva ocasión.</i> <sup>98</sup>	

## Conclusión

**67.** Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Plena concluye que este es un claro evento de cosa juzgada formal absoluta, en tanto los apartes de los artículos 1 y 24 demandados fueron contrastados con la totalidad del articulado constitucional y las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad, y el contenido normativo que los demandantes acusan como omitido en la Sentencia C-017 de 2018 fue claramente dilucidado en esta providencia. En consecuencia, en la parte resolutive de esta sentencia se dispondrá *estarse a lo resuelto* en la Sentencia C-017 de 2018.

**68.** No obstante, la Corte advierte que, en abierta contradicción con la regla de decisión fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-017 de 2018, el Gobierno Nacional, ha concluido que el término de tres años previsto para la operación de la CEV es un puramente nominal, de forma que la ocurrencia de eventos imprevisibles e irresistibles, por ejemplo, una pandemia, o un desastre natural de dimensiones nacionales, que impidan la ejecución de sus funciones, no suponen su extensión. La Sala arriba a esta conclusión al constatar que: (i) en la intervención presentada en este proceso, la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho concluyeron que la ampliación del término de operación de la CEV por las imposibilidades que generó la pandemia para desplazarse a los territorios para adelantar sus funciones demanda necesariamente la expedición de una nueva ley por el Congreso de la República; (ii) el mismo Gobierno expresó en su intervención que, independientemente de que el Decreto 588 de 2017 hubiera previsto un término de operación de la CEV

<sup>95</sup> Para esta definición se toman las conclusiones expresadas en la Sentencia C-118 de 2021. Sin embargo, la figura ha sido desarrollada en múltiples sentencias, entre ellas las Sentencia C-774 de 2001, C-334 de 2013, C-007 de 2016, C-221 de 2016 y C-265 de 2019.

<sup>96</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2016.

<sup>97</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-397 de 1995, C-700 de 1999, C-925 de 2000 y C-157 de 2002.

<sup>98</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-049 de 2020.

de 3 años, si este se redujere a un año y medio seguiría siendo constitucional dadas las particularidades del conflicto armado colombiano; y, (iii) porque en el proyecto de presupuesto para la vigencia 2022 que actualmente se discute en el Congreso, no se incluyó partida alguna para la operación de la CEV, en el entendido que el término de tres años previsto en el Decreto 588 de 2017 transcurre entre el 29 de noviembre de 2018 y el 28 de noviembre de 2021.<sup>99</sup>

**69.** La función que la Constitución ha confiado a esta Corte Constitucional para salvaguardar la supremacía e integridad constitucional impone en este caso la obligación de evaluar el impacto que la interpretación del Gobierno sobre el carácter nominal del periodo de operación de la CEV genera para la garantía del derecho fundamental de las víctimas a la verdad. Advertir una situación como esta y limitarse a guardar silencio mediante la simple declaratoria de la existencia de cosa juzgada, supondría que la Corte declinara el cumplimiento de sus deberes y se comportara como un testigo mudo ante el riesgo grave de violación de los derechos fundamentales de un colectivo que ha sido reconocido como sujeto de especial protección constitucional. En efecto, la Sala observa que la simple decisión de estarse a lo resuelto implicaría la afectación del derecho fundamental de las víctimas a la verdad, la seguridad jurídica y el principio de legalidad de la función pública. Esto, por cuanto el periodo de tres años de operación de la CEV fenece el 28 de noviembre de 2021, y su ampliación exige la expedición de una norma de rango legal, que es materialmente imposible de tramitar en los menos de dos meses que restan para la llegada de la referida fecha.

**70.** Por lo tanto, a continuación, la Corte analizará el impacto que la pandemia de la Covid-19, en particular las medidas adoptadas para su contención y mitigación han tenido en la operación de la CEV.

### ***La pandemia de la Covid-19 y su incidencia en la operación de la CEV***

**71.** El hecho que suscita la divergencia en relación con la efectividad de la operación de la CEV no corresponde a una acción u omisión de esta o de otra autoridad pública. Por el contrario, corresponde a una situación sobreviniente, extraordinaria, imprevisible e irresistible de carácter universal, que interrumpió las relaciones sociales y limitó de forma intensa la libertad de locomoción: la pandemia generada por la Covid-19. Sin perjuicio de la caracterización hecha por la Organización Mundial de la Salud, en Colombia esta fue calificada por la Corte Constitucional como “*la crisis más grave en nuestra historia republicana*”.<sup>100</sup> Al analizar la constitucionalidad de los decretos por los cuales el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social

<sup>99</sup> El Anexo al mensaje presidencial adjunto al Proyecto de Ley No. 158 de 2021 de la Cámara de Representantes “[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021” señala que “para la vigencia de 2022 el Sector Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición – SIVJNR está conformado por la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, entidades creadas por el Acto Legislativo 01 de 2017 (...)”. Y, en el artículo 2º del mencionado proyecto de Ley, en el que se regula el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022, se fija para la Jurisdicción Especial para la Paz (sección 4401) un presupuesto total de \$349,898,283,445 y para la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado- UBPD (sección 4403) un presupuesto total de \$142,102,478,250. Gaceta 896 del Congreso de la República del viernes 30 de julio de 2021, págs. 116 y 541.

<sup>100</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-145 de 2020 y C-307 de 2020.

y ecológica en todo el territorio nacional,<sup>101</sup> la Corte explicó que la pandemia generada por la Covid-19 era una “grave calamidad pública de origen sanitario y epidemiológico” que, desde su llegada, produjo una “alteración grave e intempestiva de las condiciones económicas y sociales en todo el país”. Fue y es “un hecho extraordinario en la vida del Estado, muy distinto a las crisis anteriores y, por lo tanto, con un alto grado de imprevisibilidad”,<sup>102</sup> que obligó al Gobierno a “implementar medidas de urgencia, a partir de una información incipiente e incompleta”.<sup>103</sup>

**72.** Para enfrentar la pandemia, el Gobierno Nacional decretó el distanciamiento social y el aislamiento preventivo obligatorio, privilegió el trabajo en casa para el sector público y privado mediante el uso de las TIC,<sup>104</sup> y limitó de forma intensa y estricta la movilidad y locomoción de las personas en todo el territorio nacional. Aunque con posterioridad se cambió el nombre de la estrategia de contención, lo cierto es que se mantuvieron la mayor cantidad de medidas de aislamiento y distanciamiento social que impedían el desarrollo normal de la economía, la prestación de servicios por parte de las entidades públicas, la prestación del servicio educativo y las aglomeraciones, entre otros. A partir de 2021 se ha permitido el restablecimiento paulatino de la movilidad en función del comportamiento epidemiológico del virus, pero aun hoy, las medidas de autocuidado imponen restricciones a las personas para asistir a aglomeraciones, permanecer en lugares cerrados, y en general desarrollar las actividades que antes de la pandemia se consideraban normales. En principio, el orden público —que incluye los eventos de emergencia sanitaria— fue manejado de manera preferente e inmediata por el Presidente de la República.<sup>105</sup> Si bien los gobernadores y alcaldes conservaron la competencia para la adopción de medidas para el manejo del orden público, debían coordinar y articular sus acciones con las instrucciones que al respecto les impartiera el Presidente de la República.

**73.** Desde del 20 de marzo de 2020, el Gobierno dispuso la medida de *aislamiento preventivo obligatorio*<sup>106</sup> que limitaba totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional con algunas excepciones que incluían las actividades de atención en salud para la prevención, mitigación y atención de la emergencia sanitaria; la producción, distribución, comercialización y adquisición de alimentos; y, disponía el cierre de las fronteras terrestres, entre otras. Aunque las excepciones a las restricciones de movilidad se ampliaron para permitir ciertas actividades económicas adicionales, las tareas del SIVJNR no se encontraban dentro de estas. El aislamiento preventivo obligatorio fue extendido mediante decretos sucesivos hasta el 31 de agosto de 2020.<sup>107</sup> A partir del 1 de septiembre de 2020, la

<sup>101</sup> Decretos 417 y 637 del 17 de marzo y el 6 de mayo de 2020, respectivamente.

<sup>102</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 2020.

<sup>103</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2020.

<sup>104</sup> Decretos 636 del 6 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo de 2020, 990 del 9 de julio de 2020 y 1076 del 28 de julio de 2020.

<sup>105</sup> Decreto 418 de 2020.

<sup>106</sup> Decreto 457 de 2020, Resolución 464 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social

<sup>107</sup> Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 20 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020, 689 del 22 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo de 2020, 878 del 25 de junio de 2020, 990 del 9 de julio de 2020, 1076 del 28 de julio de 2020. Y Decretos Legislativos 491 del 28 de marzo de 2020, 564 del 15 de abril de 2020, y 806 del 4 de junio de 2020. Para mayor detalle, ver los anexos 1 y 2 de esta sentencia.

estrategia de contención del virus se modificó y se adoptó la medida de *aislamiento selectivo y distanciamiento social responsable*.<sup>108</sup> La regla general dejó de ser la restricción total de movilidad, y la responsabilidad para el cumplimiento de protocolos de bioseguridad se trasladó a las personas que debían propender por el autoaislamiento. Las autoridades territoriales podían disponer aislamientos selectivos y focalizados de actividades, áreas, zonas y hogares en función de la variación en el comportamiento de la pandemia. El cierre de fronteras se mantuvo con algunas variaciones.

**74.** Dado que, en el marco de la emergencia sanitaria, se privilegió la prestación de servicios por parte del sector público mediante la modalidad de trabajo en casa, a partir del 20 de marzo de 2020, se adoptaron medidas para suspender la atención presencial al público en las entidades oficiales, suspender o extender términos, implementar el uso de TIC para el desarrollo de trabajo conjunto, ejecutar audiencias judiciales y administrativas, recibir peticiones, quejas y reclamos, entre otras actividades necesarias para la prestación de los servicios estatales.<sup>109</sup>

**75.** Con la flexibilización del distanciamiento<sup>110</sup> y el avance del proceso de vacunación,<sup>111</sup> la realización de las actividades económicas y la prestación del servicio por parte de las entidades públicas se reactivó gradualmente, aunque el retorno pleno a la presencialidad depende de indicadores epidemiológicos,<sup>112</sup> de la adopción de protocolos de bioseguridad y de la posibilidad de contar con condiciones físicas para mantener el distanciamiento y la ventilación de espacios cerrados.

### *El impacto de la pandemia y las medidas de aislamiento en la operación de la CEV*

**76.** En cumplimiento de lo previsto en el artículo 14 del Decreto Ley 588 de 2017, la CEV definió los lineamientos metodológicos que orientan el

<sup>108</sup> Decreto 11168 del 25 de agosto de 2020.

<sup>109</sup> Decretos Legislativos 491 del 28 de marzo de 2020, 564 del 15 de abril de 2020, y 806 del 4 de junio de 2020.

<sup>110</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 777 del 2 de junio de 2021, por medio de la cual se definen los criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado y se adopta el protocolo de bioseguridad para la ejecución de estas.

<sup>111</sup> El 17 de febrero de 2021 empezó el proceso de inmunización en Colombia. Este se ha desarrollado conforme al Plan Nacional de Vacunación estructurado por el Gobierno Nacional, el cual fijó dos fases y cinco etapas. La fase 1 de desarrolló entre el 17 de febrero de y el 22 de mayo de 2021 y comprendió las etapas 1 (trabajadores de la salud y personas mayores de 80 años), 2 (trabajadores de la salud y personas entre los 60 y 79 años), y 3 (personas entre los 50 y 59 años, personal del sector salud, fuerzas militares, policía y personas entre los 16 y 59 años con comorbilidades). La fase 2 se llevó a cabo entre el 17 de junio y el 17 de julio de 2021 y comprendió la etapa 4 (personas entre 40 y 49 años, personas privadas de la libertad, bomberos, población en alto riesgo de brotes, entre otros) y 5 (población mayor de 16 años no priorizada en las anteriores etapas). Ministerio de Salud y Protección Social, Vacunación contra Covid-19. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx>.

<sup>112</sup> El Índice de Resiliencia Epidemiológica Municipal estima el grado de resiliencia epidemiológica de un territorio ante la apertura de espacios para el desarrollo de actividades económicas y sociales. Este, determina si un territorio tiene las condiciones que hacen menos probable los brotes de Covid-19 y que los que surjan tengan menos probabilidad de impacto en términos de mortalidad o sobre la ocupación hospitalaria. Contempla cuatro dimensiones: (i) la capacidad instalada del sistema de salud, (ii) testeo para Covid-19 en los territorios, (iii) estimación de la Seroprevalencia del SARS-CoV-2 en el respectivo territorio ajustada por la razón de juventud, y (iv) el avance en las coberturas de vacunación contra la Covid-19 en la población mayo de 15 años. El índice varía entre 0 y 1 puntos. Cuando el índice tiende a 1, se concluye una mayor resiliencia epidemiológica del municipio ante la apertura económica, cultural y social en el marco de la superación de la pandemia por COVID-19. Ministerio de Salud y Protección Social, Índice de Resiliencia Epidemiológica. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/indice-de-Resiliencia-Epidemiologica-Municipal.aspx>

cumplimiento de sus funciones.<sup>113</sup> En particular, incluyó uno denominado “*Una verdad desde los territorios: enfoque, presencia y trabajo territorial*”. Al definir esta metodología la CEV reconoce que “*es en los territorios donde debe escucharse a las víctimas*”,<sup>114</sup> es decir que “*el esclarecimiento, el reconocimiento y los procesos de convivencia y no repetición se tejen desde los territorios*”.<sup>115</sup> De esto se sigue la importancia de la dimensión territorial para el trabajo de esclarecimiento de la verdad. La CEV reconoce, además que “*el esclarecimiento comienza por recoger los testimonios en las regiones y localidades, pues es allí, donde se desarrollaron los hechos del conflicto armado y donde debemos identificar los patrones y elaborar junto con los pobladores los contextos explicativos. Aún más, es en lo local donde cobra sentido el reconocimiento y la convivencia territorial*”.<sup>116</sup> El cumplimiento del enfoque territorial supone para la CEV: (i) lograr intervenciones coherentes con la realidad sociocultural, política, económica y medioambiental de los territorios; (ii) propiciar espacios de conversación y participación de los actores territoriales en los procesos misionales, y entender las dinámicas integrales, orgánicas y complejas de las regiones. Estos objetivos se logran mediante la operación de 10 Casas de la Verdad<sup>117</sup> a las que puedan concurrir diversos actores, víctimas y población desplazada, y que, a su turno, promuevan el proceso de esclarecimiento de la verdad en los diferentes territorios.

77. Por otra parte, la CEV identificó una ruta con tres elementos para el logro del objetivo de promover la convivencia en los territorios:<sup>118</sup> (i) la **identificación y desarrollo de procesos y experiencias significativas sobre saberes para la convivencia**, mediante el cual se resaltan las resistencias, los mecanismos de superación, los procesos de reconciliación y las transformaciones sociales ocurridos durante el conflicto armado para resaltar las experiencias positivas que desarrolló la población y los valores que deben ser fortalecidos para la vida en comunidad; (ii) la **identificación de los sujetos, actores y organizaciones sociales y del Estado significativos en los territorios** para involucrarlos en el proceso de diálogo y construcción de confianza; y, (iii) la **realización de diálogos sociales y promoción de acuerdos por la convivencia**, a fin de dejar instalados procesos concretos de pactos en las comunidades que sean sostenibles en el tiempo, de reconciliación entre quienes en algún momento se enfrentaron y que permitan la generación de

---

<sup>113</sup> Comisión de la Verdad, Lineamientos Metodológicos: escuchar, reconocer y comprender para transformar, enero 18 de 2019. Tomado de <https://comisiondelaverdad.co/images/zoo/publicaciones/archivos/comision-verdad-lineamientos-metodologicos-2019-01-18.pdf>

<sup>114</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> “Las Casas de la verdad a nivel regional tienen importancia administrativa y responden a una división regional del trabajo de la Comisión, y cumplen la función de acercar la Comisión a la región con el fin de promover confianza en el universo de personas o poblaciones afectadas por el conflicto. (...) Para operar, la Comisión ha dividido el país en las siguientes regiones: Región Caribe e insular. La Costa Pacífica. Antioquia y la región cafetera. Región surandina: Valle, Cauca, Nariño y Putumayo. El Magdalena medio. El nororiente: Santander, Norte de Santander, Arauca, Casanare. Región central: Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila. La Orinoquía. La Amazonía Bogotá, D.C. Los resguardos indígenas, de comunidades negras, palenqueros, raizales y cumpaños. Se ha considerado que el conjunto de colombianos y colombianas que tuvieron que salir al exterior por razones del conflicto configuran una región. // En cada una de estas regiones habrá Casas de la Verdad. Desde ellas se desplegarán equipos móviles que estarán en los territorios y en el exterior escuchando a la población. Se coordinará estrechamente el logro de los objetivos en las regiones y en el exterior - donde se trabajará en red, en muchos países y tres regiones del mundo - con los equipos de trabajo que tengan como sede principal a Bogotá”. Ibidem, págs. 34 y 35

<sup>118</sup> Ibidem, p.19.

confianza entre los pobladores de los territorios y el desarrollo de capacidad institucional y legitimidad del Estado.

**78.** La adopción de las medidas de aislamiento y distanciamiento social impactó la operación de la CEV. La entidad estuvo sujeta a las restricciones implementadas al trabajo presencial en el sector público, y a las limitaciones a la movilidad, a las congregaciones y al transporte público y privado. Estas restringieron las actividades de sus equipos de trabajo en los territorios, en concreto, la realización de comisiones de viajes, la celebración de eventos colectivos con las víctimas, la atención al público en las casas de la verdad, la consulta de archivos, y la visita a las cárceles. En particular, la CEV informó que los procesos de recolección y escucha que tenía previsto culminar en junio de 2020 siguen sin finalizar, precisamente, por las dificultades que generó el aislamiento obligatorio y las restricciones de bioseguridad.

**79.** En concreto, explicó que, en el primer semestre del 2021, tenía previsto adelantar la mayor cantidad de actividades y desplazamientos a los territorios para el cumplimiento de su mandato. Sin embargo, la totalidad de eventos programados para ese período no se pudo desarrollar y la cantidad de actividades ejecutadas después de marzo de 2020 —momento en el cual se implementaron de manera drástica las medidas para mitigar y contener la pandemia—, es sustancialmente inferior a las desarrolladas durante los meses anteriores.<sup>119</sup>

**80.** Así, de la totalidad de eventos ejecutados por la CEV entre junio de 2019 y julio de 2021 (995 eventos), el 60% de ellos (603 eventos) se adelantó durante los diez (10) meses anteriores a la pandemia, es decir entre junio de 2019 y marzo de 2020. El 40% restante (392 eventos) se ejecutó a partir de abril de 2020 y en el curso de los quince (15) meses siguientes. Estos datos evidencian la significativa desaceleración que la pandemia y las medidas para contenerla implicaron en la ejecución de eventos y actividades de la CEV.<sup>120</sup>

**81.** Entre el 16 de marzo y el 1 de septiembre de 2020, la CEV suspendió por completo la atención al público en la sede principal y en las 28 casas de la verdad ubicadas en todo el territorio nacional,<sup>121</sup> dispuso que sus colaboradores prestarían sus servicios en la modalidad de trabajo en casa, y suspendió las comisiones de viajes al interior del país y las actividades misionales en los territorios en los que hace presencia como encuentros, talleres, toma de entrevistas y capacitaciones. Aunque, a partir del 31 de agosto de 2020 se permitió, de manera excepcional, el ingreso de colaboradores a las sedes de la CEV, la ejecución de actividades misionales y de comisiones de viajes al interior del país, esto se condicionó al cumplimiento de protocolos de bioseguridad y a la presentación de una solicitud escrita, por parte de los

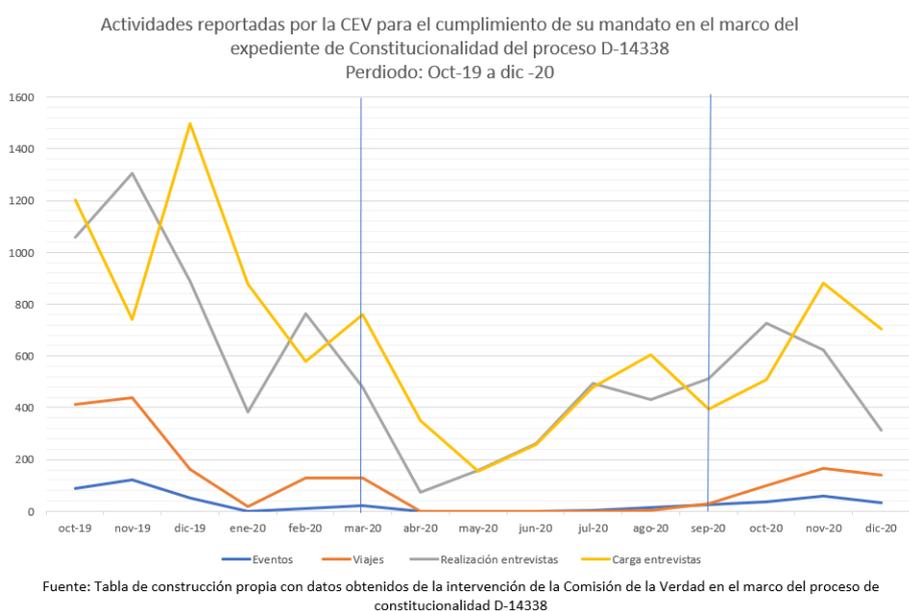
<sup>119</sup> Intervención presentada por la CEV el 6 agosto de 2021, p. 10.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> CEV, Resoluciones 028 del 16 de marzo de 2020, 029 del 13 de marzo de 2020, 035 del 8 de abril de 2020, 038 del 24 de abril de 2020, 042 del 8 de mayo de 2020, 046 del 22 de mayo de 2020, 049 del 29 de mayo de 2020, 054 del 25 de junio de 2020, 055 del 25 de junio de 2020, 057 del 10 de junio de 2020, 058 del 21 de julio de 2020, 059 del 30 de julio de 2020, 061 del 18 de agosto de 2020, 063 del 31 de agosto de 2020, 078 del 22 de diciembre de 2020, 010 del 1 de marzo de 2021.

directores y comisionados, que justificara suficientemente la necesidad de adelantar el evento de manera presencial.<sup>122</sup>

**82.** En la intervención presentada a este proceso, la CEV informó a la Corte que, en efecto, la pandemia afectó su operación en mayor medida que a otras entidades estatales porque su existencia es temporal, está sujeta a un término definido por la ley, su forma de trabajo es esencialmente presencial y en el territorio, con las víctimas o las personas que se relacionan con ellas, para recabar la verdad. La CEV informó que hubo un aumento sustancial del volumen de incapacidades<sup>123</sup> y suspensiones de viajes por sospechas o contagios de la Covid-19,<sup>124</sup> e incluso el fallecimiento y hospitalización de algunos de sus comisionados a causa de esa misma enfermedad. También, aportó información cuantitativa que da cuenta de la reducción drástica de los viajes y eventos realizados en los territorios, la toma y cargue de entrevistas a las víctimas y las transferencias de archivos documentales, así:



**83.** La CEV también informó que la emergencia sanitaria limitó la posibilidad de recaudar información de los responsables de eventos de graves violaciones a los DDHH pues, la posibilidad de ingreso de entrevistadores a los centros penitenciarios y carcelarios fue restringida, y el riesgo de contagio en ese tipo de instalaciones era alto. En efecto, la Sala constata que, a partir de marzo de 2020 se decretó la emergencia penitenciaria y carcelaria y como resultado se restringió el acceso de personal externo a los Establecimientos de

<sup>122</sup> CEV, Resolución 063 del 31 de agosto de 2020. Ver artículos 2, 4 y 5.

<sup>123</sup> Según la intervención presentada por la Comisión, en todo el año 2020 se reportaron 881 días de incapacidad de funcionarios, mientras que en los primeros 7 meses de 2021 esta cifra alcanzó los 1.105 días. Intervención presentada por la CEV el 6 agosto de 2021, p. 10.

<sup>124</sup> La CEV también informó que ha tenido 218 casos de contagio por Covid-19. Así mismo, informó el fallecimiento de la comisionada María Ángela Salazar y la hospitalización del comisionado Saúl Franco Agudelo por la misma causa. *Ibidem*, p. 9.

Reclusión del Orden Nacional (ERON).<sup>125</sup> No fue sino hasta noviembre de 2020<sup>126</sup> que el INPEC identificó 11 ERON para el desarrollo de un plan piloto para la ejecución de entrevistas o práctica de diligencias entre la población privada de la libertad, organismos de control, autoridades judiciales, administrativas y defensa técnica.<sup>127</sup> Y, el 15 de diciembre de 2020 la Corte, mediante el Auto 486, ordenó al INPEC abstenerse de impedir el ingreso de organismos de control y de verificación a los establecimientos de reclusión del orden nacional. Por otro lado, los responsables no privados de la libertad manifestaron temor a los riesgos de seguridad derivados de rendir declaraciones por medios virtuales, en particular señalaron preocupación por la filtración de sus aportes, y la posibilidad de ser expuestos ante su familia por confesar el conflicto desde sus hogares.<sup>128</sup>

**84.** Por último, pero no menos importante, la CEV reportó que la restricción de viajes en el territorio nacional, y el trabajo en casa ordenado para las entidades públicas generó daños irreparables a su plan de trabajo pues imposibilitó por completo la consulta de archivos de entidades públicas entre marzo y diciembre de 2020.<sup>129</sup> En particular, la comisión llamó la atención sobre la imposibilidad de consultar información reservada mediante el uso de TIC debido a las restricciones legales previstas en los artículos 16 y siguientes del Decreto Ley 588 de 2017, que exigen la suscripción de actas de reserva y entrega personal de copias. Estas dificultades se extendieron a las actividades de conformación, organización y transferencia de los expedientes de archivo para la construcción del fondo documental que debe ser entregado por la CEV junto con su informe final.

**85.** Por su parte, las víctimas que participan del proceso de esclarecimiento adelantado por la CEV dieron cuenta a la Corte de que las restricciones impuestas por la pandemia impidieron la entrega de sus declaraciones y, en consecuencia, hicieron nugatorio su derecho a la verdad. Concretamente, señalan que impidieron que la CEV integrara su versión de los hechos al informe final que debe entregar al término de su mandato bien porque: (a) la recepción de declaraciones de las víctimas por medios virtuales genera temor, o impide la reconstrucción de la memoria del conflicto; o (b) porque las víctimas no tenían acceso a las herramientas necesarias para participar del proceso de esclarecimiento de la verdad mediante el uso de TIC. Por ejemplo, la Coalición Colombiana por la Implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad informó a la Corte que la pandemia ha generado desventajas y mayor vulnerabilidad para las personas con discapacidad. Afirma que, “[m]uchas personas con discapacidad y sus familias no solo carecen de los recursos suficientes para adquirir los dispositivos tecnológicos que se

<sup>125</sup> Resolución 1144 de 2020 proferida por el INPEC, “Por medio de la cual se declara el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del INPEC”.

<sup>126</sup> Circular 46 del 13 de noviembre de 2020, proferida por el INPEC, “Plan Piloto para el Ingreso de Permanencia y Salida de Organismos de Control (Procuraduría, Contraloría, Personería), Autoridades Judiciales, Autoridades Administrativas, y Abogados de la PPL en los -ERON- durante la emergencia sanitaria del Virus COVID-19”.

<sup>127</sup> Desde mayo de 2020, el MinSalud aclaró que la restricción de visitas era la regla general y que, excepcionalmente, los abogados y las comisiones de derechos humanos podían ingresar a los ERON. Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 843 de 2020, “Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad, prevención control y manejo de casos de Coronavirus\_COVID-19 en establecimientos penitenciarios y carcelarios”

<sup>128</sup> Intervención presentada por la CEV el 6 agosto de 2021, p. 15.

<sup>129</sup> “A partir de marzo y durante la vigencia de 2020 no se realizó ninguna consulta in situ”. Intervención presentada por la CEV el 6 agosto de 2021, p. 18.

requieren, también afrontan problemas en la cobertura y la conectividad de internet, así como barreras de accesibilidad en las plataformas y los contenidos (en materia de gobierno digital, por ejemplo) que antes de la emergencia sanitaria no habían sido subsanadas”.<sup>130</sup> Según este colectivo, estas limitaciones han afectado de manera especial el trabajo de la CEV, en particular, de la Mesa de Curso de Vida y Discapacidad, porque el traslado del equipo de esta a las zonas afectadas por el conflicto se vio interferida por las medidas adoptadas en la emergencia sanitaria; a su vez, las posibilidades de contactar a las personas con discapacidad, por las razones ya anotadas, se redujeron de manera considerable.<sup>131</sup> A juicio de estos intervinientes, la materialización de sus derechos de las víctimas con discapacidad demanda evitar que los testimonios queden por fuera de los registros de la CEV y, con ello, de las conclusiones y recomendaciones que la CEV le entregará al país y a las generaciones futuras relacionadas con la verdad del conflicto armado colombiano.

**86.** En el mismo sentido, el Raizal Council informó a la Corte que luego de la declaratoria mundial de la pandemia y los protocolos adoptados por el Gobierno Nacional, “no se ha permitido el desarrollo de las actividades pertinentes para el esclarecimiento de la verdad dentro y fuera del territorio (sic) Raizal hasta la fecha”. Afirman que su territorio “estuvo por varios meses completamente cerrado en el único medio de transporte o de acceso a las islas, y aun luego de la apertura económica toda actividad en las islas ha sido completamente reducida por el aforo protocolario sumándose las condiciones difíciles de conectividad en esta región”.<sup>132</sup>

**87.** Por su parte, la coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) informó que, desde su experiencia en el trabajo e interlocución directa con personas que fueron víctimas del conflicto siendo niñas, niños y adolescentes se puede afirmar que las restricciones que impuso la pandemia y las medidas sanitarias adoptadas para su manejo limitaron las posibilidades de que la CEV esclareciera de forma completa lo ocurrido con dichos sujetos de especial protección constitucional. Ello, consecuentemente, afectó las posibilidades de que la CEV determinara el impacto diferencial del conflicto sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes. Señalan que dadas las limitaciones de comunicación presencial en los diferentes territorios del país afectados por el conflicto armado (mayoritariamente rurales), muchas de las víctimas del reclutamiento ilícito y violencia sexual siendo niñas, niños o adolescentes no pudieron relatar su historia ante la CEV. En este sentido es claro que para las víctimas resulta incómodo e, incluso, revictimizante aportar los hechos de su relato de victimización de manera virtual o no presencial, sobre todo cuando esos hechos tuvieron un impacto diferencial como sucede con las niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Intervención presentada la Coalición Colombiana por la Implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, p. 6.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> Intervención presentada el Raizal Council, p. 3.

<sup>133</sup> Intervención presentada la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, págs. 5 y 6.

**88.** El Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) expuso a la Corte que las dinámicas de relacionamiento con el Estado afectaron, particularmente, la efectividad de la CEV para la construcción, no sólo de una espacialidad, sino de una temporalidad especial que busque una verdadera satisfacción de las víctimas, en un escenario transitorio de justicia que está próximo a vencerse formalmente. A su juicio, estas dificultades demandan la toma de determinaciones, prontas y oportunas, que garanticen el funcionamiento de la CEV como mecanismo de esclarecimiento de la verdad en todos sus aspectos (humano, institucional, presupuestal) y sin vacíos normativos que tornen incierto el alcance del derecho a verdad y a la memoria.<sup>134</sup> Para la Corporación Mesa Departamental de Derechos Humanos y Territorios del César, es notorio que desde el inicio de la pandemia ha sido imposible adelantar actividades presenciales y que el esclarecimiento de la verdad requiere el diálogo directo entre diversos actores, con especial énfasis en las víctimas. Consideran que, aunque es razonable solicitar la extensión del mandato de la CEV para realizar actividades pendientes en materia de convivencia, reconocimiento de responsabilidades, esclarecimiento de verdad y socialización en beneficio de los derechos de las víctimas, como mecanismo para la protección del derecho a la verdad, debe ser la CEV quien defina el impacto que la pandemia generó en su operación y si de ello se sigue o no la extensión de su periodo de funcionamiento.<sup>135</sup>

**89.** El colectivo Ruta del Cimarronaje<sup>136</sup> confirmó que, por efecto de la pandemia *“todos los procesos de participación para las víctimas, responsables y comunidades tuvieron que adecuarse a una metodología virtual”*.<sup>137</sup> En su experiencia, esta metodología presenta varias limitaciones en la participación de las personas, a saber: (i) falta de acceso a dispositivos electrónicos, (ii) ausencia de acceso a internet o mala conectividad y (iii) el desconocimiento de las herramientas digitales básicas. Actualmente, con la posibilidad de llevar a cabo los actos de reconocimiento o eventos denominados *“diálogos de no repetición”* de forma presencial, se aumentó la demanda de tales actividades, especialmente por parte de las víctimas. No obstante, la CEV no cuenta con el tiempo suficiente para atender dichos requerimientos. Afirman que *“las limitaciones en la toma de testimonios por temor a los riesgos de seguridad informática afectaron también a las víctimas y comunidades. Varias de ellas solicitaron a la Comisión esperar para reanudar las entrevistas de manera presencial. Algunas víctimas manifestaron lo difícil que es para ellas narrar los hechos de violencia padecidos de manera presencial y entablar relaciones de confianza con el equipo de la Comisión. La virtualidad aumentó estas barreras. Este impacto es especialmente grave en el trabajo adelantado con las comunidades étnicas. La toma de testimonios se reanudó en mayo de 2021, retrasando considerablemente el tiempo de análisis, contrastación y profundización de información en los procesos investigativos”*.<sup>138</sup>

**90.** En el mismo sentido, la Conferencia Nacional de Organizaciones

<sup>134</sup> Intervención presentada por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, p. 5.

<sup>135</sup> Intervención presentada por la Corporación Mesa Departamental de Derechos Humanos y Territorios del Cesar, p. 3.

<sup>136</sup> Ruta del Cimarronaje es un proceso colectivo que conforman más de 200 organizaciones sociales, y líderes del Caribe Colombiano y de organizaciones campesinas de base de Montes de María.

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> Intervención presentada por la Ruta del Cimarronaje, p. 6.

Afrocolombianas<sup>139</sup> informó a la Corte que las medidas generales adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria generaron restricción para la participación y aportes a la construcción de la verdad de los pueblos étnicos, a menudo ubicados en las zonas periféricas y con menor acceso a infraestructura eléctrica y telecomunicaciones. En virtud de estas dificultades, como principales víctimas del conflicto armado, los pueblos étnicos tienen el anhelo de conocer las motivaciones de los crímenes y el pleno derecho a la verdad, así como ampliar las posibilidades de participación y finalizar sus aportes al proceso de esclarecimiento, para lo cual resulta indispensable ampliar el término de operación de la CEV.<sup>140</sup>

**91.** La Autoridad Nacional Afrocolombiana<sup>141</sup> informó que, si bien la virtualidad ha permitido dar continuidad a algunas actividades y ejercicios de construcción de verdad, esta no satisface en su totalidad las garantías para la participación plena y efectiva de todas las víctimas. En particular, en relación con las víctimas de pueblos étnicos, quienes mayoritariamente se encuentran asentadas en la ruralidad y en aquellas zonas del territorio nacional donde la conectividad de internet no ha sido un servicio garantizado por el Estado.<sup>142</sup> En palabras de los intervinientes, la afectación a la infraestructura de servicios esenciales como la energía y la internet, la perpetuación de un Estado ausente que se resiste a acudir y hacer presencia en los territorios que padecen altos niveles de conflictividad, son algunas de las afectaciones propias del conflicto armado para su población étnica, que han profundizado brechas históricas de desigualdades sociales. Afirman que las medidas de virtualidad adoptadas ante la Covid-19, no contemplan un enfoque diferencial étnico que responda a los contextos reales de sus territorios.<sup>143</sup> Para ANAFRO, es necesario que el Estado colombiano se comprometa con concluir, bajo todas las garantías de participación real y efectiva de las víctimas, los procesos de investigación que se adelantan y que han sido entorpecidos por las limitantes de la pandemia, de modo que, las víctimas puedan ser oídas plenamente, rindiendo sus testimonios bajo condiciones de acceso, confianza y seguridad suficientes.<sup>144</sup>

**92.** Por su parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia informó a la Corte que la pandemia originada en la Covid-19, no solo ha limitado fuertemente la participación de los pueblos indígenas y organizaciones en el SIVJRNR, “*sino el despliegue territorial del mismo; situación que en el caso de la Comisión de la Verdad ha sido aún más crítica, teniendo en cuenta el corto periodo de actividades que le fue establecido, en relación con otras instituciones del sistema*”.<sup>145</sup> En particular, debido a que muchas de estas restricciones obligaron a las instituciones y personas a restringir parcial o completamente su movilidad por el territorio nacional y, en el caso de los

---

<sup>139</sup> La Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas es una convergencia en la que se encuentran inscritas un aproximado de 278 organizaciones, en 17 Tongas con presencia en 15 Departamentos. Articula diferentes iniciativas con organizaciones y plataformas, a través del fortalecimiento en capacidades en incidencia política y legislativa; territorio y territorialidad; equidad de género y diversidad sexual; etno-comunicación estratégica y fortalecimiento organizativo.

<sup>140</sup> Intervención presentada por la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), p. 2.

<sup>141</sup> La Autoridad Nacional Afrocolombiana está integrada por 109 delegados en representación de territorios colectivos y ancestrales, palenqueros y raizales, afrourbanos, víctimas, mujeres, jóvenes y estudiantes, personas en condición de discapacidad, adultos mayores y LGTBIQ+.

<sup>142</sup> Intervención presentada por la Autoridad Nacional Afrocolombiana (ANAFRO), p. 3.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> *Ibidem*.

<sup>145</sup> Intervención presentada por la Organización Nacional Indígena de Colombia, p. 3.

pueblos indígenas a ejercer control territorial a través de la Guardia Indígena. En palabras de los intervinientes, a lo anterior se suma *“que el Capítulo Étnico incluyó el enfoque de género, mujer, familia y generación, por lo que, la situación especial de la pandemia, el recrudecimiento del conflicto en los territorios y las dificultades para aplicar un fuerte enfoque territorial, diferencial y de género; sumado a la especial condición de las mujeres, jóvenes, mayores y mayores de las comunidades, han visto afectada su participación efectiva en la contribución para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y especialmente la no repetición”*.<sup>146</sup>

**93.** La Comisión Nacional de Mujeres Indígenas<sup>147</sup> señaló a la Corte que uno de los obstáculos más difíciles generados por la pandemia fue la imposibilidad de definir una ruta entre la CEV y la CNMI para el esclarecimiento de la verdad sobre los hechos ocurridos a las mujeres, familias y generaciones indígenas en el contexto del conflicto armado. El cambio del enfoque territorial a una realidad virtual impidió materializar los acuerdos celebrados y afectó profundamente la base esencial según la cual la palabra y la verdad emanan del territorio.<sup>148</sup> En palabras de la Comisión *“con esto se perdió el principio de centralidad de las víctimas contenido como eje principal de la política de justicia transicional en Colombia. Además, el fenómeno trasladó el proceso integral de esclarecimiento de la verdad a relatos restringidos y narrados desde escenarios atípicos, ajenos y lejanos a los establecidos para alcanzar la reparación integral y transformadora de los pueblos indígenas. Por ejemplo, las mujeres indígenas víctimas del conflicto armado pasaron a un segundo lugar cuando por medios virtuales su buscó sus relatos sin considerar los escenarios de confianza, cultura y espiritualidad previos y necesarios para obtenerlos. Es importante recordar que los sistemas tradicionales de acompañamiento, apertura y cierre espiritual son irremplazables y solo se logran en los territorios”*.<sup>149</sup>

**94.** Para la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas, esto mismo ha pasado con las actividades de recolección de testimonios. Según las intervinientes, en el marco de los meses de aislamiento obligatorio, la CEV desarrolló estrategias virtuales de recolección de información, testimonios y aportes de los pueblos indígenas al esclarecimiento de la verdad. Estas estrategias no solo rompieron el enfoque territorial, sino que también impidieron el enfoque de mujer, familia y generaciones. En particular, la virtualidad frenó los acompañamientos que debían adelantar las mujeres y los mayores, los cuales son indispensables para garantizar que los procesos se adelanten bajo los principios que rigen a los pueblos. En criterio de las intervinientes *“para las mujeres indígenas la virtualidad no hace parte de su vida cotidiana y, de hecho, constituye una barrera de acceso a muchos derechos y servicios. Por lo que es insostenible concluir que, bajo estas metodologías, las mujeres indígenas en efecto*

<sup>146</sup> Ibidem.

<sup>147</sup> La Comisión Nacional de Mujeres Indígenas es una subcomisión de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, reconocida jurídicamente en los Decretos 1097 y 1158 del 2020. Está conformada por 21 delegadas, coordinadoras y consejeras de las áreas de mujer de las cinco organizaciones nacionales indígenas, estas son: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Confederación Indígena Tayrona (CIT), Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), Autoridades Indígenas de Colombia (AICO por la Pachamama) y Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia (Gobierno Mayor).

<sup>148</sup> Intervención presentada por la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas, p. 12.

<sup>149</sup> Ibidem.

*aportaron su verdad para la construcción del informe, o se les permitió contrastar sus historias con las versiones aportadas por los actores armados o con la información obtenida respecto de los hechos y vulneraciones sufridas en el marco del conflicto armado. No se podría afirmar que, a la fecha, las mujeres indígenas han efectivamente aportado sus versiones para el esclarecimiento de verdad y la construcción del informe final, incluyendo las recomendaciones a favor de las mujeres, familias y generaciones indígenas. Mucho más preocupante es el escenario tratándose de mujeres víctimas de violencias basadas en género, incluyendo la violencia sexual”.*<sup>150</sup>

**95.** Adicionalmente, las intervinientes mencionaron que la pandemia llevó a que la información recolectada obedeciera a una “*lógica de oferta y no demanda, es decir, se logró gracias a la posibilidad de algunas organizaciones y pueblos de ofrecer la información a la CEV y no de la posibilidad de esta recolectar la información de manera integral y bajo metodologías concertadas de manera apropiada con la CNMP*”.<sup>151</sup> Las garantías logradas en los instrumentos concertados con la CEV no pudieron ser materializadas por la virtualidad. La pandemia impidió obtener información que lograr el esclarecimiento de la verdad sobre lo sucedido a las mujeres, familias y generaciones indígenas en el marco del conflicto armado. Así, según la Comisión en el presente estado de cosas, es imposible afirmar que se materializó el enfoque de mujer, familia y generaciones, así como los demás acuerdos logrados con los pueblos indígenas para alcanzar la reparación integral y transformadora.

**96.** La Sala constata, además, que para el año 2020, según cifras oficiales, en Colombia aproximadamente el 52,7% de los hogares tenía acceso a Internet, fijo o móvil. Lo que significa que más o menos el 48% de la población colombiana no contaba con acceso. La falta de acceso obedece a barreras materiales que afectan la capacidad de los usuarios. Así, (i) el 50% de las personas que reporta no tener acceso a Internet ha manifestado que se trata de un servicio demasiado costoso; (ii) un 27,6% considera que no es un servicio necesario; (iii) el 7,7% manifiesta no tener cobertura en su lugar de residencia; y (iv) el 7% restante considera que no tiene el conocimiento necesario para usar el servicio de manera adecuada.<sup>152</sup> En consecuencia, el ajuste de la operación de la CEV al uso de tecnologías de la información no satisface el deber estatal de proveer lo necesario para la garantía efectiva del derecho a la verdad de las víctimas del conflicto, pues desconoce que tales medidas no son accesibles a esta población, en particular a los sectores más vulnerables que habitan la zona rural dispersa del territorio nacional.

**97.** En conclusión, la Sala encuentra demostrado que la afectación al cumplimiento del mandato de la CEV por efecto de la pandemia, y las medidas adoptadas para su contención, fue extraordinaria, intensa y grave. Extraordinaria, en tanto, tal como lo reconoció esta Corte, la imprevisibilidad e

<sup>150</sup> Intervención presentada por la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas, p. 13.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> Dane Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad, Encuesta de Calidad de Vida 2019. Tomado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol\\_tic\\_hogares\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_2019.pdf)

incertidumbre que rodeó la pandemia no se puede asimilar a ningún otro evento de ralentización del aparato estatal o crisis pública, o a ninguna otra situación extraordinaria experimentada durante la historia republicana del país. Intensa, por cuanto está demostrado que redujo en más del 80% el volumen de actividades realizadas en cada uno de los frentes de trabajo de la CEV. Y grave, por cuanto, según lo informado por la propia CEV, en algunos frentes será imposible recuperar el tiempo perdido por efecto de la pandemia.

**98.** Del análisis de las pruebas recaudadas en el proceso, que fueron reseñadas con detalle en este acápite, la Corte encuentra que el periodo de afectación crítica al funcionamiento de la Comisión como consecuencia de las medidas de aislamiento para la contención de la pandemia transcurrió entre marzo y octubre de 2020. Esta conclusión es consistente con lo expresado por las víctimas que intervinieron en el proceso, y con el análisis efectuado por la propia comisión en su intervención. Aunque podría señalarse que las afectaciones más graves al funcionamiento de la Comisión deben tenerse por superadas en cuanto terminaron las medidas de aislamiento obligatorio, esto es, en septiembre de 2020, lo cierto es que las cifras de entrevistas, eventos, recolección de información documental y comisiones al territorio apenas empiezan a recuperarse en octubre de 2020 (ver párrafo 81 *supra*). De manera que se tiene por demostrado que la afectación extraordinaria, intensa y grave que sufrió la CEV se extendió por lo menos durante siete meses.

**99.** La comprobación de esta afectación grave e intensa, sumada al hecho de que el periodo de operaciones de la CEV se entiende efectivo y no nominal (ver sección “La Sentencia C-017 de 2018” *supra*) implica que la Comisión debe operar efectivamente por 7 meses más, es decir, que su funcionamiento no terminaría el 27 de noviembre de 2021, sino el 27 de junio de 2022. Es claro, además que los siete meses de extensión pretenden corregir la afectación observada y por esta vía garantizar el derecho fundamental de las víctimas a la verdad mediante la implementación efectiva del enfoque territorial en la recepción de testimonios y recaudo de pruebas para la elaboración del informe final. El periodo de socialización del informe es posterior a su elaboración y publicación, y culminaría entonces el 27 de agosto de 2022. Así se advertirá entonces en la parte resolutive de esta decisión.

**100.** Por último, la Corte debe atender al argumento expresado por el Gobierno en su intervención, según el cual, dado que la pandemia es un hecho extraordinario que sobrevino al funcionamiento de todo el Estado, ampliar el término de operación de la CEV implicaría de suyo la ampliación o prórroga del periodo de todos los funcionarios del Estado, inclusive los de elección popular, pues la pandemia afectó el ejercicio de sus deberes funcionales. La Sala se aparta de la posición referida en tanto estima que la afectación sufrida por la CEV como consecuencia de las medidas de aislamiento no es equiparable al de toda la institucionalidad, en particular, a la sufrida por las personas que desempeñan cargos de elección popular, por tres razones:

**1. Primero,** la CEV es una entidad de carácter temporal. Es decir, fue conformada a para cumplir su mandato en un término corto, preestablecido e improrrogable para, luego, desaparecer definitivamente de la estructura del

Estado. En ese sentido, la problemática sobre el término de duración de la CEV recae sobre la existencia misma de la entidad y, por ende, sobre la posibilidad material de que esta pueda, mediante el cumplimiento de su mandato, satisfacer el derecho fundamental de las víctimas a la verdad. En efecto, una vez el término de duración de la CEV expire esta ya no tendrá oportunidad alguna para continuar con el cumplimiento de sus fines. Por el contrario, las demás instituciones del Estado, por regla general, tienen vocación de permanencia. Y, aun cuando los cargos de elección popular deben ejecutarse en periodos, las instituciones permanecen en el tiempo, por lo que, al margen de las personas que las integren, el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas debe mantenerse ininterrumpido y no es preteritorio o temporal.

**2. Segundo,** el cabal cumplimiento de la misión que le fue encomendada a la CEV supone la ejecución de sus funciones e investigaciones de forma presencial en los territorios, la ejecución de tareas para el fomento de la convivencia en estos, el contacto directo con las víctimas, así como mantenerlas en el centro de sus actividades. La materialización de esas diligencias exige la ejecución de comisiones de viajes al interior del país y de actividades misionales en los territorios en los que la CEV hace presencia como encuentros, talleres, toma de entrevistas, capacitaciones, entre otras.

**3.** Aunque la descentralización, y la ejecución de la política pública en los territorios puede demandar de otras autoridades públicas del orden nacional su desplazamiento fuera de su sede principal de operación, para la CEV esta no es una función opcional, sino un imperativo para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas, y la contribución a la reconciliación. En consecuencia, a la CEV no se le pueden exigir condiciones o formas de trabajo que usualmente corresponden a las autoridades ordinarias que conforman el aparato Estatal. Esa regla general, aplica también, respecto del trabajo virtual.

**4. Tercero,** la CEV se erige como un mecanismo extrajudicial para garantizar un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado: el derecho a la verdad. Sin embargo, la pandemia se erigió en un obstáculo extraordinario, intenso y grave para la operación de la CEV y el cumplimiento de su mandato conforme a los criterios orientadores y principios que la inspiraron y que, a su vez, se reflejaron en la metodología territorial para la ejecución de sus actividades e investigaciones. Por el contrario, los funcionarios del Estado que han sido elegidos popularmente tienen dentro de sus funciones hacer frente y gestionar crisis derivadas de catástrofes naturales, epidemiológicas y graves perturbaciones de orden público. Así pues, la gestión de la pandemia hizo parte del cumplimiento de los deberes y funciones que le han sido encomendadas al Presidente de la República y a los gobernadores y alcaldes, mientras que para la CEV implicó un obstáculo insalvable para el cumplimiento de las funciones que la propia Constitución le encomendó.

**101.** Dado que la Sentencia C-017 de 2018 señaló expresamente que la contabilización del periodo de operación de la CEV debía efectuarse mientras esta contara con los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, teniendo en cuenta que tanto el Gobierno Nacional como el

Congreso de la República han omitido el deber de corregir la grave afectación que la pandemia ha generado para el cumplimiento efectivo del periodo de operación de la CEV mediante la provisión de los recursos necesarios para el efecto, la Corte les ordenará que, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, adopte las medidas necesarias que aseguren el funcionamiento efectivo de la Comisión de la Verdad, incluyendo las respectivas apropiaciones presupuestales para los años 2021 y 2022. Así, deberán garantizar la operación efectiva de la CEV que va hasta el 27 de junio de 2022, lo mismo que del que le sigue a continuación, esto es, el período de socialización del informe, que es de dos meses, y que culmina el 27 de agosto de 2022.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

**Primero. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-017 de 2018.

**Segundo. ADVERTIR**, en consecuencia, que las *expresiones* “*por un período de tres (3) años de duración*” y “*por el término de tres (3) años*” previstas en los artículos 1 y 24 del Decreto Ley 588 de 2017, se refieren a un período de funcionamiento efectivo, el cual, por efecto de las medidas de aislamiento y distanciamiento social adoptadas para contener la pandemia por la Covid-19, va hasta el 27 de junio de 2022, seguido del período de socialización del informe, que es de dos meses, y que culmina el 27 de agosto de 2022.

**Tercero. ORDENAR** al Gobierno Nacional y al Congreso de la República que, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, adopten las medidas necesarias que aseguren el funcionamiento efectivo de la Comisión de la Verdad, incluyendo las respectivas apropiaciones presupuestales para los años 2021 y 2022.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Presidente  
*Con aclaración de voto*

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

*-Con impedimento-*  
CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General