

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) ciudadanos¹ 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:

¹ 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 2017²
(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

² 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”,³ es inconstitucional. Explican que las medidas implementadas para contener y mitigar la propagación de la Covid-19⁴ “*impidieron durante un largo período el desarrollo de diversas actividades*”⁵ 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*”.⁶ 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.*”⁷

4. Señalan que el trabajo de la CEV “*dependía en gran parte del trabajo territorial, [y del] contacto directo con personas, comunidades y grupos*”.⁸ 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%*”,⁹ 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*”¹⁰.

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.*”¹¹ 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);¹² y, (ii) del derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado, especialmente de aquellas ubicadas en los territorios.¹³ Los anteriores dos cargos, fueron fundamentados en la demanda, como se explica a continuación.

³ Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 18.

⁴ Decretos 457 de 2020, 531 de 2020, 593 de 2020, 636 de 2020, 689 de 2020, 749 de 2020, 878 de 2020, entre otros.

⁵ Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 14.

⁶ Ibidem.

⁷ Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 14.

⁸ Ibidem, p. 15.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem, p. 24.

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

¹³ 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.¹⁴

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”.¹⁵ 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”.¹⁶ 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”.¹⁷ 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.¹⁸ 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).¹⁹

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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 18.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem, p. 17

¹⁸ Ibidem, p. 18.

¹⁹ 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*”.²⁰ 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.²¹

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*”.²² 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*”.²³

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*”.²⁴ 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*”.²⁵ De ahí que “*el atraso y la afectación [sean] significativos*”.²⁶ 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*”.

²⁰ 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.

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

²² Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 22.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Escrito de la demanda de inconstitucionalidad presentado el 29 de junio de 2021, p. 23.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ 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.²⁷

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).

²⁷ 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,²⁸ y 11 fueron recibidas de forma extemporánea.²⁹ 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.³⁰ En el siguiente cuadro se sintetizan los argumentos comunes expuestos por los intervinientes:

Argumentos comunes presentados por los intervinientes sobre por qué los apartados normativos demandados no están cubiertos por la cosa juzgada constitucional
(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

²⁸ (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, 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, (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.

²⁹ (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.

³⁰ (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*”.³¹

- (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*”.³²
- (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*”.³³
- (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*”.³⁴ 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*”.³⁵
- (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*”.³⁶
- (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*”.³⁷

18. En la intervención conjunta presentada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho³⁸ 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 2018.³⁹

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

³² Intervención presentada por Rodrigo Uprimmy, p. 5.

³³ Intervención presentada por la Comisión Colombiana de Juristas, p. 4.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Intervención presentada por la JEP, p. 10.

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

³⁷ Intervención presentada por Rodrigo Uprimmy, p. 6.

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

³⁹ En las otras dos intervenciones (i) no se hizo solicitud alguna, y (ii) se solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida 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,⁴⁰ 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*”.⁴¹ 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*”.⁴²

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*”,⁴³ 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*

⁴⁰ (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.

⁴¹ Intervención presentada por la Universidad de los Andes, p. 10.

⁴² Intervención presentada por la CEV, p. 11.

⁴³ 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”.⁴⁴ 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:

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	
(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> . ⁴⁵
(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> . ⁴⁶
(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. ⁴⁷
(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. ⁴⁸

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	
(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> . ⁴⁹
(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> . ⁵⁰
(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>

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Intervención presentada por la Comisión Colombiana de Juristas, p. 7.

⁴⁶ Intervención presentada por Iván Cepeda Castro, p. 14.

⁴⁷ Cfr., Intervención presentada por Rodrigo Uprimmy, p. 16.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Intervención presentada por Juan Carlos Losada Vargas, p. 12.

⁵⁰ 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)”.*⁵¹
- (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.⁵²
 - (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*”.⁵³ 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*”.⁵⁴

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:

- | Argumentos comunes sobre la extensión del plazo de la CEV | |
|--|---|
| (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> ”. ⁵⁵ |
| (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> |

⁵¹ Intervención presentada por José Luciano Sanín Vásquez, Dorys Ardila Muñoz y otros, p. 11.

⁵² Cfr., Intervención presentada por la Universidad Sergio Arboleda, p. 17.

⁵³ 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.

⁵⁴ Paula Aguirre, en representación de Elementa, Consultoría en Derechos, p. 3.

⁵⁵ 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*".⁵⁶
- (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"*.⁵⁷ En particular, *"los 14 meses en que se decretó el aislamiento preventivo obligatorio"*.⁵⁸
- (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"*.⁵⁹
- (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"*.⁶⁰
- (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"*.⁶¹
- (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"*.⁶²
- (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"*.⁶³

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.

⁵⁶ Intervención presentada por Iván Cepeda Castro, p. 17.

⁵⁷ 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.

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

⁵⁹ Intervención presentada por la Pontificia Universidad Javeriana, p. 18.

⁶⁰ Intervención presentada por Harold Sua Montaña, p. 2.

⁶¹ Intervención presentada por la CEV, p. 35.

⁶² Intervención presentada por la JEP, p. 4.

⁶³ 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”.⁶⁴ 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

⁶⁴ 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”.⁶⁵

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,⁶⁶ incluyendo el análisis documental⁶⁷ 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

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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 informe⁶⁸ 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,⁶⁹ 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 conclusiones⁷⁰ y recomendaciones⁷¹ 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*”,⁷² conjuga diversas características de la justicia retributiva y restaurativa,⁷³ 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*”.⁷⁴

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*”.⁷⁵ 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*

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia C-080 de 2018.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

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

reconciliación,⁷⁶ y (iv) *el fortalecimiento de la democracia*”.⁷⁷ 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.⁷⁸

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*”,⁷⁹ 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*”.⁸⁰ 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

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014.

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013.

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2013.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-674 de 2017.

⁸⁰ *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,⁸¹ 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.⁸²

⁸¹ 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.

⁸² 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.⁸³ 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.⁸⁴ 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*

⁸³ Ibidem

⁸⁴ 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>

