



CORTE CONSTITUCIONAL DE
COLOMBIA

COMUNICADO No. 11

Marzo 21 de 2018

LA CORTE CONSTITUCIONAL REVISÓ DE MANERA INTEGRAL EL DECRETO LEY 588 DE 2017, QUE ORGANIZÓ LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN, EL CUAL FUE DECLARADO EXEQUIBLE, SALVO EN *(I)* ASPECTOS RELACIONADOS CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, RESPECTO DE LOS CUALES, SE DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA; *(II)* EL ESTABLECIMIENTO DE FALTAS ABSOLUTAS DE LOS COMISIONADOS POR EL REGLAMENTO INTERNO, QUE FUE DECLARADO INEXEQUIBLE Y *(III)* LA EXISTENCIA DE UNA COMISIÓN ESPECIAL QUE APLICARÍA EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO A LOS COMISIONADOS, LA CUAL YA HABÍA SIDO DECLARADA INEXEQUIBLE EN LA SENTENCIA C-674/17, DECISIÓN QUE SE REITERA

I. EXPEDIENTE RDL-009 - SENTENCIA C-017/18 (Marzo 21) M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Decreto Ley objeto de revisión

Decreto Ley 588 de 2017, *"Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición"*.

El texto completo del decreto puede ser consultado en el Diario Oficial No. 50.197 del 5 de abril de 2017.

2. Decisión

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada dentro del presente proceso.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1 a 15, 17, 19 a 24, 26 a 28 y 30 a 33 del Decreto Ley 588 de 2017.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 16 del Decreto Ley 588 de 2017, salvo:

(i) La expresión: *"conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014, no son oponibles las reservas en materia de acceso a la información pública frente a las violaciones de los Derechos Humanos o infracciones al DIH"*, contenida en el inciso primero, que se declara **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**, en el entendido de que esta inoponibilidad a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad se extiende a todo tipo de información, y no solo a la que verse sobre violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

(ii) La expresión "*reserva alguna*", contenida en el inciso primero, que se declara **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**, en el entendido de que se refiere a información reservada, clasificada o derivada de cualquier otro tipo de limitación a su acceso.

(iii) La expresión "*en tratándose de información contenida en documentos de inteligencia y contrainteligencia, previo a su acceso, deberá garantizarse por escrito su reserva legal, seguridad y protección de la información, especificando la imposibilidad de su reproducción en forma mecánica o virtual*", contenida en el párrafo 2, que se declara **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**, en el entendido de que esta información no puede ser relativa a violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad, en relación con la cual no se admite limitación alguna.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 18 del Decreto Ley 588 de 2017, salvo:

(i) La expresión "*pudiendo establecer las condiciones de confidencialidad*", contenida en el inciso primero, que se declara **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**, en el entendido de que esta posibilidad debe sujetarse, en materia de información pública, a los parámetros de la información reservada y clasificada de los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014, Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y en materia de información reservada del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, estatutaria del derecho de petición.

(ii) La expresión "*en los términos en que se pacten con la ciudadanía*", contenida en el párrafo, que se declara **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**, en el entendido de que se refiere a información sobre datos personales, en relación con la cual es necesario el consentimiento previo, expreso e informado de su titular, de conformidad con la Ley 1581 de 2012, Estatutaria sobre la Protección de Datos Personales.

Quinto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 25 del Decreto Ley 588 de 2017, salvo la expresión "*y las demás que señale el reglamento interno*", contenida en el inciso primero, que se declara **INEXEQUIBLE**.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 29 del Decreto Ley 588 de 2017, salvo la expresión "*que será aplicado por la Comisión establecida en el artículo 14 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017*", contenida en el inciso segundo, que se declara **INEXEQUIBLE**.

3. Síntesis de la providencia

3.1. Competencia

La Corte Constitucional se declaró competente para revisar la constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017, "*por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*", en virtud de lo dispuesto en los artículos 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 y 3º del Decreto Ley 121 de 2017.

3.2. Examen del procedimiento de formación del Decreto Ley 588 de 2017

La Sala encontró cumplidos los requisitos de forma para la expedición del Decreto Ley 588 de 2017, al constatar que (i) fue firmado por el Gobierno nacional; (ii) contiene un título que coincide con el contenido de la regulación; (iii) se invocan las facultades presidenciales

para la paz; y (iv) el articulado es antecedido por una motivación. Así mismo, se respetaron los presupuestos de competencia para su producción, en la medida en que (v) fue expedido el 5 de abril de 2017, esto es, antes de la finalización de las facultades presidenciales para la paz; (vi) guarda relación de conexidad externa con el Acuerdo Final, pues materializa los contenidos del punto 5.1.1.1, y conexidad interna, por cuanto en la motivación se invoca la creación constitucional de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (en adelante CEV) y la necesidad de su organización, lo cual se lleva a cabo a través de las respectivas disposiciones; (vii) guarda relación de conexidad teleológica con el Acuerdo Final, dado que su propósito es crear la estructura institucional y orgánica para el funcionamiento de la CEV; (viii) supera el requisito de estricta necesidad, dada la urgencia de implementar garantías a favor de las víctimas, las cuales, en comparación con las establecidas para los excombatientes, estaban pendiente de creación, y la importancia de asegurar de manera pronta los derechos de los afectados en el proceso de transición, así como de canalizar el respaldo político y público a un órgano extrajudicial de la verdad; y (ix) no se regulan materias propias de reservas especiales de ley ni de acto legislativo. Por último, la Corte consideró que el Decreto Ley 588 de 2017 no requería consulta previa, debido a que las disposiciones juzgadas son generales, no incorporan reglas metodológicas, procedimentales u operativas y, por ende, no generan afectaciones directas a comunidades étnicamente diferenciadas.

3.3. Control material de constitucionalidad

En los fundamentos, la Corte consideró como ejes temáticos: (i) el derecho a la verdad (de las víctimas en especial y de la sociedad en general; como derecho autónomo y garantía para la realización de otros derechos y bienes constitucionales; y como derecho susceptible de ser garantizado judicial y extrajudicialmente); (ii) las comisiones de la verdad en las experiencias comparadas (papel, mandato, finalidades y aspectos esenciales de su funcionamiento); (iii) el marco constitucional de la CEV, (iv) los principios de la función pública, y (v) los estándares constitucionales sobre el acceso a la información pública. Así mismo, en el análisis de constitucionalidad del articulado la Sala Plena tomó en consideración el margen de configuración del legislador extraordinario para la paz, en particular, teniendo en cuenta que la regulación analizada pretende garantizar el derecho a la verdad e implementar contenidos esenciales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, previsto en el Acuerdo Final.

A partir de lo anterior, el examen de constitucionalidad de las disposiciones se llevó a cabo por afinidad temática, de la siguiente manera: La Sala Plena concluyó que las normas generales sobre la CEV previstas en los artículos **1** (naturaleza), **2** (objetivos), **3** (régimen jurídico), y **4** (carácter extrajudicial); los preceptos sobre los criterios orientadores de su funcionamiento contenidos en los artículos **5** (centralidad de las víctimas), **6** (participación), **7** (enfoque territorial), **8** (enfoque diferencial y de género), **9** (coordinación con otras medidas de construcción de paz) y **10** (convivencia y reconciliación); las disposiciones sobre el régimen de los comisionados de los artículos **24** (proceso de escogencia de los comisionados); **26** (incompatibilidades de los comisionados); **27** (calidad de los comisionados); **28** (excepción al deber de denuncia); **29** (relativo, en el **inciso primero**, a la inviolabilidad de las opiniones de los comisionados y, en el **inciso segundo**, a los regímenes penal y disciplinario que los rigen); las reglas sobre financiación previstas en los artículos **30** (recursos y patrimonio); **31** (transparencia), así como el artículo **32** (relativo al Comité de Seguimiento y Monitoreo) se ajustan a la Constitución, por consistir en lo

fundamental, en una reproducción o materialización de los contenidos previstos en los artículos transitorios 1 y 2 del Acto Legislativo 01 de 2017, que crean el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, respectivamente, y de los principios de la función administrativa y de responsabilidad de los servidores públicos por infracción de la Constitución y la ley y por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones, en sus distintas modalidades (penal, disciplinaria y fiscal), de conformidad con los artículos 1, 6, 209, 174, 175, 178.3 y 267 C.P., y el parágrafo 2, artículo 112, de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia. No obstante, respecto del **inciso segundo** del artículo **29**, la Corte determinó que la expresión *"que será aplicado por la Comisión establecida en el artículo 14 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017"*, relacionada con el órgano encargado del control disciplinario de los comisionados, es inconstitucional, en tanto dicha Comisión fue declarada inexecutable en la sentencia C-674 de 2017, fragmento que, en consecuencia, también se declaró **inexecutable**.

En lo relativo al periodo de labores de la CEV previsto en el artículo 1º, la Sala aclaró que el momento a partir del cual debe comenzar a contabilizarse el plazo de preparación de 6 meses es aquel en el que se encuentren elegidos todos los comisionados, se hallen vinculados con el Estado, en los términos del artículo 27 del Decreto Ley 588 de 2017, y hayan comenzado efectivamente a ejercer sus funciones.

Por otra parte, la Corte determinó que las normas sobre aspectos del funcionamiento de la CEV previstas en los artículos **11** (mandato), **12** (período objeto de estudio), **13** (funciones) y **14** (metodología); así como aquellas relativas a la composición de la entidad de los artículos **20** (dirección), **21** (funciones del/la Presidente de la CEV); **22** (funciones del Secretario General de la CEV), **23** (funciones del pleno de los/as comisionados/as) y **33** (vigencia), constituyen una válida expresión del margen de configuración normativa del legislador extraordinario para la paz y, por ende, las declaró exequibles. Concluyó que el artículo **25** (sobre faltas absolutas de los comisionados) se encuentra también dentro del margen de configuración del legislador extraordinario para la paz, con excepción de la expresión *"y las demás que señale el reglamento interno"*, que contravienen la reserva estricta de ley en la fijación de las faltas absolutas de los empleos de carácter público, expresión que, por consiguiente, se declaró **inexecutable**.

De igual manera, consideró que los preceptos sobre acceso a la información previstos en los artículos **15** (colaboración de las entidades del Estado), **17** (negativa o negligencia frente al suministro de la información), y **19** (publicación, divulgación y acceso a medios de comunicación) son acordes con los estándares constitucionales sobre acceso a la información pública. Por último, concluyó que es compatible también con tales estándares el artículo **16** (sobre acceso a información reservada), salvo:

(i) La expresión: *"[c]onforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014, no son oponibles las reservas en materia de acceso a la información pública frente a las violaciones de los Derechos Humanos o infracciones al DIH"*, contenida en el inciso primero, que se declaró **condicionalmente exequible**, en el entendido de que esta inoponibilidad a la CEV se extiende a todo tipo de información, y no solo a la que verse sobre violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

(ii) La expresión “reserva alguna”, contenida en el inciso primero, que se declaró **condicionalmente exequible**, en el entendido de que se refiere a información reservada, clasificada o derivada de cualquier otro tipo de limitación a su acceso.

(iii) La expresión “en tratándose de información contenida en documentos de inteligencia y contrainteligencia, previo a su acceso, deberá garantizarse por escrito su reserva legal, seguridad y protección de la información, especificando la imposibilidad de su reproducción en forma mecánica o virtual”, contenida en el parágrafo 2, que se declaró **condicionalmente exequible**, en el entendido de que esta información no puede ser relativa a violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad, en relación con la cual no se admite limitación alguna.

Así mismo, la Corte consideró que el artículo **18** (sobre convenios y protocolos de acceso a información), es compatible con la Carta, salvo:

(i) La expresión “pudiendo establecer las condiciones de confidencialidad”, contenida en el inciso primero, que se declaró **condicionalmente exequible**, en el entendido de que esta posibilidad debe sujetarse, en materia de información pública, a los parámetros de la información reservada y clasificada de los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014, Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y en materia de información reservada del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, estatutaria del derecho de petición.

(ii) La expresión “en los términos en que se pacten con la ciudadanía”, contenida en el parágrafo, que se declaró **condicionalmente exequible**, en el entendido de que se refiere a información sobre datos personales, en relación con la cual es necesario el consentimiento previo, expreso e informado de su titular, de conformidad con la Ley 1581 de 2012, Estatutaria sobre la Protección de Datos Personales.

La Sala Plena explicó que no son oponibles limitaciones al acceso a contenidos relacionados con violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad e infracciones al DIH. Reiteró el principio de máxima divulgación de la información pública, lo que implica, entre otras consecuencias, que sus restricciones deben estar previstas en la Constitución y la ley. Así mismo, subrayó que debe existir acceso pleno de los órganos judiciales y extrajudiciales de investigación oficial a toda la información pública, dada su intrínseca relación con el derecho a la verdad de las víctimas, siempre que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones. Con todo, advirtió que lo anterior no exime a la CEV del deber de guardar la reserva de la información recibida con este carácter y que no esté relacionada con los referidos contenidos, respecto de los cuales no son admisibles restricciones a su acceso.

4. Aclaración de voto

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** aclaró su voto respecto de la constitucionalidad del artículo 29 del Decreto 588 de 2017. Consideró que si bien esta disposición es exequible, debe ser interpretada en su genuino sentido, esto es, que la misma no desvirtúa el ejercicio de la acción de tutela contra las actuaciones institucionales de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Así, debe distinguirse entre la inmunidad

que el Decreto dispone para los comisionados, la cual es personal y se predica exclusivamente del ejercicio de sus funciones, y la posibilidad de control judicial de las actuaciones de esa Comisión, la cual opera cuando las mismas lleguen a amenazar o vulnerar derechos fundamentales. Estos dos ámbitos son compatibles, por lo que la inmunidad en comento opera como una protección personal, que asegura la independencia e imparcialidad de los comisionados, sin que ello signifique que, desde un ámbito institucional, las actuaciones de la CEV puedan ser objeto de control judicial, en tanto expresiones de la actividad del Estado y del ejercicio de la función pública.

De igual manera, el magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** aclaró su voto en relación con el alcance del artículo 29 del Decreto 588 de 2017 frente al eventual señalamiento de personas responsables que pueda hacer la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, por cuanto considera que la Corte debía haber hecho referencia a las restricciones que tiene la CEV en dicho señalamiento, con el objeto de garantizar el debido proceso de esas personas y la garantía de sus derechos fundamentales. Advirtió, que algunas de esas restricciones han sido descritas por la ONU en las recomendaciones que hace a un Estado de derecho que sale de un conflicto y a propósito del funcionamiento de una Comisión de la Verdad, tales como permitir un espacio para que las personas señaladas puedan ser escuchadas en relación con tales señalamientos.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente