Sentencia C-017/18

Referencia: Expediente RDL-009. Revisión automática de constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017, *"[p]or el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*".

Magistrada Ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en los Decretos 2067 de 1991 y 121 de 2017, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de la Corte el 6 de abril de 2017, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del Decreto Ley 588 de 2017, "*[p]or el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*", con el fin de que la Corte adelantara el control automático de constitucionalidad previsto en el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016.

El proceso fue repartido al entonces Magistrado Sustanciador, quien, a través de Auto del 19 de abril de 2017, asumió y dio inicio al correspondiente procedimiento de revisión. En la misma providencia, con fundamento en el Decreto 121 de 2017, se ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación y comunicar del trámite al Presidente de la República y a los Ministros de Interior, de Justicia y del Derecho, y de Defensa Nacional, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, intervinieran en la actuación.

Así mismo, se ordenó fijar en lista el Decreto controlado por el término de diez (10) días, para que cualquier ciudadano se pronunciara con el fin de impugnar o defender su constitucionalidad. A efectos de que emitieran concepto técnico sobre la compatibilidad con la Constitución de la regulación examinada, se invitó a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía General de la Nación, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al Instituto para las Transiciones Integrales (por sus iniciales en

inglés, IFIT), al Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y al Centro Nacional de Memoria Histórica.

Con el mismo propósito anterior, se convocó a las organizaciones que se enuncian a continuación: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), Colombia Diversa, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Academia Colombiana de Jurisprudencia, Corporación Humanas, Corporación Jurídica Yira Castro, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), Ruta Pacífica de las Mujeres, Sisma Mujer, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda y Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares (ACORE).

De igual forma, se invitó a participar a las siguientes organizaciones y universidades: Casa de Memoria de El Salado, Centro de Memoria del Conflicto, Casa de la Memoria de la Costa Pacífica Nariñense, Caquetá Memoria y Paz, Museo Itinerante de la Memoria y la Identidad de los Montes de María, Asociación Cristiana Menonita para Justicia, Paz y Acción Noviolenta (JUSTAPAZ), H.I.J.O.S por la Identidad contra el Olvido y el Silencio, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, Red Colombiana de Lugares de Memoria y a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado, Libre y Nacional de Colombia, Javeriana, Sergio Arboleda, de Los Andes, del Rosario, de Antioquia, del Atlántico, de Ibagué y Eafit de Medellín.

Luego de recibirse varias intervenciones de instituciones, universidades, organizaciones y ciudadanos, la Secretaría General de la Corte remitió el asunto al despacho del Magistrado Sustanciador, quien el 24 de mayo de 2017 registró el proyecto de fallo correspondiente. El 25 del mismo mes y año, la Sala Plena de la Corporación decidió suspender los términos de la presente actuación por haberse configurado un supuesto de prejudicialidad, debido a que varias normas del Decreto Ley 588 de 2017 tienen estrecha vinculación material y se hallan directa y normativamente subordinadas a algunas disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2017, cuya revisión automática de constitucionalidad se adelantaba también en ese momento.

Posteriormente, mediante el Auto 473 del 8 de septiembre de 2017, la Sala Plena decidió realizar audiencia pública dentro del expediente de la referencia, la cual se llevó a cabo el 11 de octubre de 2017. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el artículo 3º del Decreto Ley 121 de 2017, procede la Corte a resolver sobre el control de constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017.

II. TEXTO DEL DECRETO LEY OBJETO DE CONTROL

A continuación se transcribe el texto de la Decreto Ley 588 de 2017, "*[p]or el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*".

"Decreto 588 de 2017
"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 2º del Acto Legislativo 1 de 2016, y

CONSIDERANDO:
Que el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 (en adelante Acuerdo Final) y refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre de 2016, prevé la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJRNR o Sistema), en cumplimiento del compromiso del Gobierno nacional y las FARC-EP de poner a las víctimas en el centro del Acuerdo y en respuesta a sus testimonios, propuestas y expectativas. Este Sistema está compuesto por mecanismos judiciales y extrajudiciales, incluida la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (en adelante CEV).

Que el artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, por el cual se adopta un título transitorio que contiene las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, crea e incorpora en la Constitución Política el SIVJRNR. Conforme a lo establecido en este artículo transitorio, el Sistema está compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

Que por medio del artículo transitorio 2 del Acto Legislativo 01 de 2017, se crea constitucionalmente la CEV como un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio. Surtiéndose así el debate legislativo riguroso requerido para tramitar una reforma constitucional, en el marco de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2016.

Que en el punto 6 del Acuerdo Final (subpunto 6.1.9) se establecen la prioridades para la implementación normativa, y en el literal f) se señala explícitamente que "de forma prioritaria y urgente" se tramitarán, entre otros, el "Acto Legislativo y normas de organización sobre la Unidad de Búsqueda

de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto y de la Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición". Así, el propio Acuerdo Final determinó que la puesta en marcha de la CEV es una prioridad y su creación legal reviste urgencia.

Que el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 faculta al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Que este decreto ley (i) tiene conexidad objetiva, estricta y suficiente con la implementación del Acuerdo Final y (ii) es estrictamente necesario para cumplir este Acuerdo y para la consolidación efectiva de la transición y la construcción de la paz estable y duradera. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, la Sentencia C-699 de 2016 en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de este Acto y los demás precedentes jurisprudenciales relevantes.

Que sin lugar a dudas la CEV fue creada expresamente por el Acuerdo Final como parte del SIVJRNR (Punto 5.1.1.1) y que, por ende, su desarrollo normativo es la implementación directa del mismo. Adicionalmente, es claro también que este desarrollo normativo no es un elemento más de implementación, sino uno identificado expresamente por las partes como prioritario y urgente en el proceso de implementación del Acuerdo (Punto 6.1.9.f).

Que este decreto-ley tiene como objeto dictar las normas de organización de la CEV.

Que dicho objeto y el contenido mismo del decreto-ley corresponden textualmente con los términos del Acuerdo tanto del Punto 5.1.1.2 como el Punto 6.1.9.f ya mencionados. Esta relación verificable entre el objeto del decreto-ley y el Acuerdo Final evidencia la conexidad objetiva, estricta y suficiente con la implementación del Acuerdo. El decreto-ley contiene las disposiciones necesarias y suficientes para implementar el contenido del Punto 5.1.1.2 del Acuerdo, en tanto desarrolla la CEV como uno de los mecanismos extrajudiciales que componen el SIVJRNR con el que se pretende satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

Que, así mismo, dentro del decreto-ley no existen elementos extraños o ajenos que no respondan a la necesidad de establecer el marco jurídico del Acuerdo. Dentro del decreto-ley todos los elementos se ajustan al Acuerdo Final y tienen como propósito el desarrollo legal necesario para hacer realidad la CEV. Finalmente, la conexidad es suficiente en tanto se requiere este decreto-ley para implementar efectivamente el Acuerdo Final. El contenido de la norma y lo que pretende regular, posibilitan y aseguran el funcionamiento de

la CEV en Colombia, siguiendo estrictamente lo establecido en el Acuerdo Final.

Que, además, la adopción de este decreto-ley respeta los límites temporales y materiales de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. Esta norma constitucional le concedió facultades al Presidente para expedir "decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera" dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del mismo, es decir, 180 días a partir de la refrendación por parte del Congreso de la República. En primer lugar, este decreto-ley se expide en el mes de abril de 2017, es decir, dentro de los 180 días que le otorga el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

Que la expedición de este decreto-ley cumple con el requisito de la estricta necesidad, pues es urgente poner en marcha los instrumentos legales previstos en el Acuerdo y en la Constitución Política para satisfacer de manera oportuna los derechos de las víctimas, especialmente a la verdad y la reparación, tal como explícitamente lo reconoce el punto 6.1.9. del Acuerdo Final. Adicionalmente, el Punto 5 del Acuerdo Final, que crea el SIVJRNR, asume como principio central la satisfacción de los derechos de las víctimas, en particular el esclarecimiento de la verdad y la reparación de víctimas. La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia[1] ha reconocido la centralidad de los derechos de las víctimas en los instrumentos de justicia transicional del Estado, por lo que el trámite de los mecanismos que aseguran su satisfacción como lo es la CEV debe ser prioritario.

Que la consolidación de la transición y la construcción de la paz estable y duradera, requiere de manera urgente la adopción de mecanismos concretos para la satisfacción de los derechos de las víctimas. Hasta el momento, con el objeto de hacer posible el fin del conflicto y la dejación de armas, se han implementado con mayor agilidad los instrumentos legales que garantizan la resolución de la situación jurídica de los excombatientes, especialmente el indulto, la amnistía y la libertad condicionada conforme a lo previsto en el Ley 1820 de 2016, el Decreto 277 de 2017 y las demás normas vigentes. En este sentido, la puesta en marcha inmediata de la CEV es necesaria para asegurar la satisfacción de derechos de las víctimas para honrar el principio del Acuerdo sobre la centralidad de sus derechos y para materializar sus derechos.

Que el Acto Legislativo 01 de 2017 creó la 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, encargado de contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de promover y contribuir al reconocimiento, y promover la

[1] Ver, entre otras, sentencias, C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt; C-771 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-370 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda.

convivencia en los territorios. La CEV tiene como objetivo principal garantizar el derecho a la verdad, el cual ha reconocido el Acuerdo Final como un pilar fundamental para la consolidación de la paz.

Que de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final, recogido en el artículo 5º de este decreto-ley, "centralidad de las víctimas", la CEV deberá garantizar la participación de las víctimas, asegurar su dignificación y contribuir a la satisfacción de su derecho a la verdad, y en general, de sus derechos a la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. Lo anterior debe contribuir además a la transformación de sus condiciones de vida.

Que en su Informe Público de 2016, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, destacó la inclusión de un mecanismo de esclarecimiento de la verdad en el SIVJRNR y señaló que "urge a las entidades del Gobierno a implementar cada uno de los aspectos del Acuerdo de Paz con base en los estándares internacionales de Derechos Humanos"[2].

Que, por su parte, las organizaciones de la sociedad civil tienen una expectativa fundada y legítima de la puesta en marcha de la CEV y de la expedición del Informe final como medida de satisfacción a las víctimas, así como una espera ante las recomendaciones que se puedan plantear para la efectiva implementación de los demás instrumentos creados en el Acuerdo Final[3].

Que, por otro lado, en la expedición de este decreto-ley las facultades extraordinarias no se utilizan para regular asuntos de reserva de ley estatutaria u orgánica ni para expedir códigos o crear nuevos impuestos. Asuntos como el archivo de documentos, la reserva de información y el acceso a esta información regulados por el decreto-ley de la CEV, son aspectos que desarrollan normas de rango legal ya existentes. Así por ejemplo, la reserva de la información desarrolla la Ley 1712 de 2014 sobre transparencia y la Ley 1581 de 2012 sobre acceso a la información y protección de datos, por lo que no opera la reserva de ley estatutaria.

Que la Ley Estatutaria 1712 de 2014 regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información, y el presente decreto-ley lo que hace es justamente desarrollar lo establecido en esta ley. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, "el hecho de que una materia general sea o haya sido objeto de una ley estatutaria, no significa que todos los asuntos que guardan relación funcional con ella queden automáticamente excluidos del ámbito normativo propio de la ley

---

[2] A/HRC/34/3/Add.3, Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia, 2016.
[3] Ver, entre otras, Comunicado de la Mesa por la Verdad, disponible en: http://víva.org.co/attachments/article/SOS/Comunicado%20Mesa%20por%20Ia%20Verdad.pdf

ordinaria"[4]. De hecho, como lo señala la Corte Constitucional en la citada sentencia, es posible entonces a través de un decreto-ley desarrollar el contenido de una ley estatutaria, sin que esto signifique contradicción normativa alguna[5].

Que dentro del articulado del presente decreto-ley se regulan aspectos establecidos en la Ley Estatutaria 1712 de 2014 en particular el artículo 21 que establece que "...las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de Derechos Humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones". El articulado establecido en el presente decreto-ley, además, se encuentra conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha señalado que "la reserva de la información no puede alegarse por razones de defensa o seguridad nacionales en el caso de violaciones de Derechos Humanos, cuando quiera que sea requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o procesos pendientes"[6].

Que así mismo, la regulación que se establece en el articulado del presente decreto-ley sobre la materia regulada en la Ley 1712 de 2014, responde al estándar internacional en la materia según el cual "en el caso de violaciones de Derechos Humanos, las autoridades del Estado no se pueden amparar en instrumentos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas"[7].

Que, por último en este asunto, se destaca que existe un reclamo por parte de las organizaciones internacionales por regular el acceso a la información reservada[8], el cual se ve solventado a través de articulado del presente decreto-ley, y que, por ende, resulta necesario y urgente proceder a implementar dicha regulación como garantías de las víctimas y la sociedad frente al derecho a la verdad.

Que por la importancia y relevancia de este mecanismo extrajudicial del SIVJRNR presentada, el proceso de construcción de este decreto-ley ha garantizado la participación activa de las víctimas en todas sus fases, quienes han reiterado en múltiples escenarios su aprobación, complacencia y respaldo, lo cual hace que la misma goce de plena legitimidad para su implementación y exija su puesta en marcha de manera inmediata.

Que en consideración a lo anterior,

---

[4] Sentencia C-670 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda.
[5] Sentencia C-670 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda.
[6] Sentencias C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica y C-540 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio (parágrafo 3.9.34), entre otras.
[7] Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

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 período de preparación.

Artículo 2º. Objetivos*. La CEV cumplirá los siguientes objetivos:*

1. *Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de acuerdo con los elementos del Mandato y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto, como el impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros.*

2. *Promover y contribuir al reconocimiento. Eso significa el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país; el reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de todos quienes de manera directa o indirecta participaron en el conflicto como una contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición; y en general el reconocimiento por parte de toda la sociedad de ese legado de violaciones e infracciones como algo que merece el rechazo de todos y que no se debe ni se puede repetir.*

3. *Promover la convivencia en los territorios, en el entendido de que la convivencia no consiste en el simple compartir de un mismo espacio social y político, sino en la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia. Para ello promoverá un ambiente de diálogo y creará espacios en los que las víctimas se vean dignificadas, se hagan reconocimientos individuales y colectivos de responsabilidad, y en general se consoliden el respeto y la*

confianza ciudadana en el otro, la cooperación y la solidaridad, la justicia social, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y una cultura democrática que cultive la tolerancia, promueva el buen vivir, y nos libre de la indiferencia frente a los problemas de los demás. La CEV deberá aportar a la construcción de una paz basada en la verdad, el conocimiento y reconocimiento de un pasado cruento que debe ser asumido para ser superado.

***Parágrafo**. Todo lo anterior deberá contribuir a crear condiciones estructurales para la convivencia entre los colombianos y las colombianas y a sentar las bases de la no repetición, la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera. Por esas razones es necesario entender la construcción de la verdad también como una parte esencial de la construcción de la paz.*

***Artículo 3º. Régimen jurídico**. La CEV tendrá un régimen legal propio. En consecuencia, la determinación de su organización, su estructura, sus funciones, atribuciones y los contratos en que sea parte, se regirán exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en este decreto-ley, en su Reglamento y en las demás normas que regulen su funcionamiento.*

La CEV podrá realizar todos los actos, contratos y convenios en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y funciones, ajustándose a las facultades y atribuciones que le otorgan la Constitución, este decreto-ley y su reglamento. Los actos de la CEV que no fueren administrativos, se regirán por las normas del derecho privado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del presente decreto-ley.

***Artículo 4. Carácter extrajudicial**. La CEV será un mecanismo extrajudicial. Por tanto sus actividades no tendrán carácter judicial, ni servirán para la imputación penal ante ninguna autoridad jurisdiccional. La información que reciba o produzca la CEV no podrá ser trasladada por esta a autoridades judiciales para ser utilizada con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales o para tener valor probatorio, ni las autoridades judiciales podrán requerírsela.*

La CEV podrá solicitar la información que requiera para el cumplimiento de su mandato ante los magistrados, jueces y organismos de investigación, de acuerdo con los protocolos que, de conformidad con el artículo 18, se establezcan para el efecto, siempre respetando las garantías del debido proceso.

Los documentos que reciba la CEV que puedan constituir prueba documental, y no sean versiones o testimonios verbales o escritos que una persona dé a la CEV, no perderán su valor probatorio ni su utilización por la CEV interferirá los procesos judiciales en curso.

TÍTULO II
CRITERIOS ORIENTADORES

Artículo 5. Centralidad de las víctimas. *Los esfuerzos de la CEV estarán centrados en garantizar la participación de las víctimas del conflicto, asegurar su dignificación y contribuir a la satisfacción de su derecho a la verdad en particular, y en general de sus derechos a la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, siempre teniendo en cuenta el pluralismo y la equidad. Todo lo anterior debe contribuir además a la transformación de sus condiciones de vida.*

Artículo 6. Participación. *La CEV pondrá en marcha un proceso de participación amplia, pluralista y equilibrada en el que se oirán las diferentes voces y visiones, en primer lugar de las víctimas del conflicto, que lo hayan sido por cualquier circunstancia relacionada con este, tanto individuales como colectivas, y también de quienes participaron de manera directa e indirecta en el mismo, así como de otros actores relevantes.*

Artículo 7. Enfoque territorial. *La CEV será una entidad de nivel nacional pero tendrá un enfoque territorial con el fin de lograr una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de la diversidad y particularidades de los territorios afectados, y con el fin de promover el proceso de construcción de verdad y contribuir a las garantías de no repetición en los diferentes territorios. El enfoque territorial tendrá en cuenta también a las personas y poblaciones que fueron desplazadas forzosamente de sus territorios.*

La CEV podrá crear grupos de trabajo en el territorio nacional de acuerdo a lo establecido en su reglamento.

Artículo 8. Enfoque diferencial y de género*. En el desarrollo de su mandato y de sus funciones, la CEV tendrá en cuenta las distintas experiencias, impacto diferencial y condiciones particulares de las personas, poblaciones o sectores en condiciones de discriminación, vulnerabilidad o especialmente afectados por el conflicto. Habrá especial atención a la victimización sufrida por las mujeres.*

Artículo 9º. Coordinación con otras medidas de construcción de paz*. La CEV se coordinará con los mecanismos que se pongan en marcha para la implementación del Acuerdo Final. En particular, se coordinará, con los demás componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y donde haya lugar, con los planes y programas de construcción de paz que se pongan en marcha en los territorios, como consecuencia de la implementación del Acuerdo Final.*

Artículo 10. Convivencia y reconciliación. *Para contribuir al objetivo de la no repetición y la reconciliación, las actividades de la CEV, en desarrollo de su mandato, estarán orientadas a promover la convivencia entre los colombianos, en especial en los territorios más afectados por el conflicto y la violencia. Para ello, la CEV velará porque los espacios o audiencias que establezca sirvan para fortalecer el respeto y la tolerancia, la confianza ciudadana en el otro y en las normas que garantizan la vigencia y el respeto de los Derechos Humanos. De esta forma la CEV ayudará también a sentar bases sólidas para la construcción de la paz.*

TÍTULO III

MANDATO, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y METODOLOGÍA

Artículo 11. Mandato. *La CEV tendrá como mandato esclarecer y promover el reconocimiento de:*

1. *Prácticas y hechos que constituyen graves violaciones a los Derechos Humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), en particular aquellas que reflejen patrones o tengan un carácter masivo, que tuvieron lugar con ocasión del conflicto, así como la complejidad de los contextos y las dinámicas territoriales en las que estos sucedieron.*

2. *Las responsabilidades colectivas del Estado, incluyendo del Gobierno y los demás poderes públicos, de las FARC-EP, de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución, nacional o internacional, que haya tenido alguna participación en el conflicto, por las prácticas y hechos a los que se refiere el numeral anterior.*

3. *El impacto humano y social del conflicto en la sociedad, incluyendo el impacto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las formas diferenciadas en las que el conflicto afectó a las mujeres, a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, a personas en razón de su religión, opinión o creencias, a las personas en situación de discapacidad, a los pueblos indígenas, a las comunidades campesinas, a las poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, al pueblo ROM, a la población LGBTI, a las personas desplazadas y exiliadas o víctimas del conflicto que se encuentren en el exterior, a los defensores y las defensoras de Derechos Humanos, sindicalistas, periodistas, agricultores y agricultoras, ganaderos y ganaderas, comerciantes y empresarios y empresarias, entre otros.*

4. *El impacto del conflicto sobre el ejercicio de la política y el funcionamiento de la democracia en su conjunto, incluyendo el impacto sobre los partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición.*

5. *El impacto del conflicto sobre quienes participaron directamente en él como combatientes y sobre sus familias y entornos.*

6. *El contexto histórico, los orígenes y múltiples causas del conflicto, teniendo en cuenta como insumo los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, entre otros.*

7. *Los factores y condiciones que facilitaron o contribuyeron a la persistencia del conflicto, teniendo en cuenta como insumo los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, entre otros.*

8. *El desarrollo del conflicto, en particular la actuación del Estado, de las guerrillas, de los grupos paramilitares y el involucramiento de diferentes sectores de la sociedad.*

9. *El fenómeno del paramilitarismo, en particular sus causas, orígenes y formas de manifestarse; su organización y las diferentes formas de colaboración con esta, incluyendo su financiación; así como el impacto de sus actuaciones en el conflicto.*

10. *El desplazamiento forzado y despojo de tierras con ocasión del conflicto y sus consecuencias.*

11. *La relación entre el conflicto y los cultivos de uso ilícito, la producción y la comercialización de drogas ilícitas, y el lavado de activos derivados del fenómeno del narcotráfico.*

12. *Los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades y las experiencias de resiliencia individual o colectiva.*

13. *Los procesos de transformación positiva de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.*

Artículo 12. *Período objeto de estudio. Para abordar los distintos elementos de su mandato, la CEV tendrá como período objeto de estudio el del conflicto. Como ello supone un marco temporal extenso, será necesario que la CEV establezca dentro de este prioridades en su investigación. No obstante, para efectos de cumplir con el propósito de esclarecer plenamente los orígenes y múltiples causas del conflicto, la CEV podrá explorar eventos históricos anteriores a este, teniendo en cuenta como insumo básico, entre otros, los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.*

Artículo 13 Funciones*. Son funciones de la CEV las siguientes:*

1. *Investigar todos los componentes de su mandato, a través de las metodologías y formas de recolección y análisis de información necesarias para tal efecto, considerando las generalmente aceptadas por*

las ciencias sociales, con un enfoque de género, y teniendo en cuenta los anteriores esfuerzos de construcción de la verdad, incluyendo como insumo básico, entre otros, los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

2. *Crear espacios en los ámbitos internacional, nacional, regional y territorial, en especial audiencias públicas temáticas, territoriales, institucionales, de organizaciones y de situaciones y casos emblemáticos, entre otras, con el fin de escuchar las diferentes voces, en primer lugar las de las víctimas, tanto las individuales como las colectivas, y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad para contribuir a una reflexión conjunta sobre lo ocurrido y las causas y efectos de la grave violencia vivida por Colombia.*

   Esos espacios podrán incluir escenarios públicos de discusión y reflexión o ceremonias culturales y artísticas, para que quienes hayan participado de manera directa o indirecta en el conflicto, puedan hacer actos de reconocimiento de responsabilidad y pedir perdón, en sus diversas dimensiones, tanto por el daño y el sufrimiento causado en las personas, como por los impactos políticos y sociales de sus actos; y en consecuencia ofrecer explicaciones sobre los actos realizados, contribuir a la reparación, asumir compromisos de no repetición y de construcción de la paz, entre otros. De esta manera se deberá contribuir a conocer la verdad y a la convivencia pacífica en los territorios.

3. *Convocar a personas para que contribuyan al esclarecimiento de la verdad.*

4. *Informar a la JEP sobre la participación en la CEV de las personas sujetas a su jurisdicción.*

5. *Elaborar un informe final que tenga en cuenta los diferentes contextos, refleje las investigaciones en torno a todos los componentes del mandato y contenga las conclusiones y recomendaciones de su trabajo, incluyendo garantías de no repetición. La CEV presentará el Informe de manera oficial mediante acto público a las Ramas del Poder Público y al conjunto de la sociedad colombiana, y lo socializará. La publicación del Informe Final se realizará durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos de la CEV.*

6. *Promover la orientación a las víctimas y a las comunidades victimizadas que participen en la CEV, para la satisfacción de sus derechos y los mecanismos para exigirlos.*

7. *Diseñar y poner en marcha una estrategia de relacionamiento activo con las víctimas y sus organizaciones, con iniciativas no gubernamentales de reconstrucción de memoria, individual y colectiva, con enfoque territorial.*

8. *Implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo con los medios de comunicación para dar cuenta, durante su funcionamiento, de los avances y desarrollos en el cumplimiento de todas las funciones de la CEV, y asegurar la mayor participación posible. El informe final, en particular, tendrá la más amplia y accesible difusión, incluyendo el desarrollo de iniciativas culturales y educativas, como, por ejemplo, la promoción de exposiciones y recomendar su inclusión en el pénsum educativo. En todo caso, las conclusiones de la CEV deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria.*

9. *Adoptar medidas para el archivo de la información recolectada en el marco de sus funciones y al término de su mandato, tomar las medidas necesarias para asegurar su preservación. La CEV definirá la entidad que será depositaria de sus archivos y que los custodiará.*

10. *Asegurar la transversalidad del enfoque de género en todo el ámbito de trabajo de la CEV, con la creación de un grupo de trabajo de género que contribuya con tareas específicas de carácter técnico, de investigación, preparación de audiencias de género, entre otras. Este grupo de trabajo no será el único en tratar el enfoque de género, pero sí debe responsabilizarse de la revisión de metodologías para que todos los instrumentos de la CEV tengan un enfoque de género, y de la coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI. Lo anterior sin perjuicio de la necesaria autonomía de la CEV en la definición de su estructura y metodología de trabajo.*

11. *Rendir cuentas a la sociedad de manera periódica, al menos semestralmente, sobre las actividades y gestiones desarrolladas para el cumplimiento de todas sus funciones.*

12. *Valorar las condiciones de seguridad necesarias para el desarrollo de sus actividades y coordinar con las autoridades del Estado, la puesta en marcha de las medidas de seguridad necesarias tanto para los comisionados como para quienes participen en las actividades de la CEV. Para ello, solicitará a las autoridades competentes la protección de víctimas, declarantes y demás personas que estime pertinente para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo sus funcionarios y colaboradores, conforme a la normatividad vigente. La entidad competente deberá informar periódicamente las medidas de protección adoptadas.*

    Establecer procedimientos que aseguren a quienes participan en ella las debidas garantías, y un trato justo, digno y no discriminatorio.

10. [13] *Darse su propio reglamento y programa de trabajo.*

Artículo 14. Metodología. *La CEV adoptará, por el pleno de los Comisionados, su metodología. La CEV tomará todas las medidas necesarias para garantizar 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. Esta metodología deberá hacerse pública.*

TÍTULO IV
ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 15. Colaboración de las entidades del Estado. *Todas las entidades del Estado prestarán su colaboración a la CEV para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y funciones y le brindarán toda la información que tengan a su disposición en lo relacionado con el cumplimiento de su mandato y funciones. La CEV podrá solicitar a los demás componentes del SIVJRNR el traslado de información aportada por las víctimas, las organizaciones de víctimas y las organizaciones de Derechos Humanos, sin perjuicio de la información reservada que repose en procesos judiciales.*

Artículo 16. Acceso a información reservada. *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. En cumplimiento de su mandato, la CEV podrá requerir de las instituciones públicas la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna.*

Cuando se trate de información reservada, la CEV, en todo caso, deberá garantizar, por escrito, la reserva de la misma, el traslado de la reserva legal de la información, suscribir actas de compromiso de reserva y observar las seguridades y niveles de clasificación consagradas en la Ley Estatutaria 1621 de 2013, la Ley Estatutaria 1712 de 2014, sus decretos reglamentarios y otras normas relevantes, sin perjuicio de las acciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar por violación de la reserva legal.

Parágrafo 1*. En desarrollo de lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, cuando la información, archivos, documentos o datos requeridos por la CEV correspondan a información clasificada, calificada o reservada, la institución poseedora deberá aportar, junto con la información requerida, un reporte en el que sustente la reserva o la clasificación, de acuerdo a las siguientes reglas: i) hacerlo por escrito; ii) precisar las normas jurídicas que sustentan la reserva o clasificación; iii) argumentar si existe un riesgo presente, probable y específico de dañar el interés protegido que sustenta la restricción de la información y iv) demostrar el daño que puede producirse con la publicidad de estos archivos e información.*

Parágrafo 2. *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.*

Parágrafo 3. *La información que goza de reserva legal podrá ser utilizada por la CEV en el cumplimiento de sus funciones, pero no podrá ser pública.*

Artículo 17. *Negativa o negligencia frente al suministro de la información. La negativa o negligencia de un funcionario o servidor público que impida o dificulte el desarrollo de las funciones de la CEV constituirá causal de mala conducta.*

Artículo 18. *Convenios y protocolos de acceso a información. En el marco de la estrategia de relacionamiento de la CEV esta podrá suscribir contratos, convenios y/o protocolos de acceso a información con cualquier tipo de organización o institución nacional o internacional de derecho público o privado, incluyendo organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, nacionales o extranjeras, pudiendo establecer las condiciones de confidencialidad que fueren necesarias para su adecuado uso y para la protección de las personas mencionadas en ella.*

Parágrafo. *La CEV, por medio de la instancia depositaria de sus archivos, establecerá las condiciones e implementará los protocolos, para que las contribuciones de información y archivos para el esclarecimiento de la verdad se efectúen bajo condiciones de voluntariedad, consentimiento expreso, libre e informado, tratamiento exclusivo de la información por parte de las dependencias o servidores públicos autorizados, difusión de la información en los términos en los que se pacten con la ciudadanía y en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012.*

Artículo 19. Publicación, divulgación y acceso a medios de comunicación. *El Gobierno nacional deberá garantizar la publicidad y divulgación masiva del informe final y demás documentos que la CEV considere necesario hacer públicos, y, en general, de las actividades de la CEV, con el fin de asegurar la trasparencia, el conocimiento ciudadano y el debate público en relación con la importancia de su labor en el marco del SIVJRNR y para la sociedad en su conjunto. Para tal efecto, podrá utilizar medios de comunicación masivos y canales digitales de divulgación como sitios web, redes sociales, periódicos de amplio tiraje internacional, nacional y regional, servicios de radiodifusión sonora comercial de alcance internacional, nacional y regional, servicios de radiodifusión sonora comunitaria y canales de televisión pública y privada.*

TÍTULO V
ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

Artículo 20. Dirección. *La dirección de la CEV estará a cargo del Presidente de la CEV, de conformidad con los lineamientos del pleno de comisionados.*

Artículo 21. Funciones del/la Presidente de la CEV. El Presidente de la CEV tendrá las siguientes funciones:

1. *Ser el vocero o vocera público de la CEV.*
2. *Dirigir y coordinar las actividades conducentes al cumplimiento del mandato, los objetivos de la CEV y coordinar la labor de los comisionados y comisionadas.*
3. *Presidir las sesiones del pleno de comisionados/as de la CEV.*
4. *Expedir las resoluciones y las órdenes necesarias conforme a lo que defina el pleno de los comisionados, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Secretario General de la CEV.*
5. *Las demás que se le asignen en la ley y el reglamento de la CEV.*

Artículo 22. Funciones del Secretario General de la CEV. *La administración de la CEV estará a cargo del Secretario General de la CEV, el cual será elegido por el pleno de comisionados de acuerdo con lo establecido en su reglamento.*

El Secretario General tendrá las siguientes funciones:

1. *Ejercer la representación legal de la CEV, en esa medida, como ordenador del gasto celebrar los contratos, acuerdos y convenios que se requieran para el buen funcionamiento de la CEV, y representar judicialmente a la CEV en los procesos y demás acciones legales que se instauren en su contra o que deba promover la institución, para lo cual podrá conferir poder o mandato.*

2. *Proponer al pleno de comisionados el presupuesto de la CEV y coordinar su administración.*

3. *Adoptar la estructura interna y la planta de personal de la CEV de conformidad con el estudio técnico y las apropiaciones presupuestales.*

4. *Organizar, en coordinación con el presidente de la CEV, mediante acto administrativo, los grupos internos de trabajo y órganos de asesoría y coordinación creados por el Pleno de los Comisionados, para atender el cumplimiento de las funciones de la CEV, de acuerdo con las necesidades del servicio, los planes, programas y proyectos aprobados por la entidad bajo la dirección del pleno de los comisionados.*

5. *Dirigir la ejecución de los programas y actividades relacionadas con los asuntos financieros y contables, contratación, soporte técnico informático, servicios administrativos y gestión documental.*

6. *Gestionar la consecución de recursos de la CEV para el desarrollo de los planes, programas y proyectos institucionales.*

7. *Dirigir y orientar el mantenimiento y mejoramiento de los bienes de la CEV.*

8. *Hacer seguimiento a la correcta ejecución, contabilización y rendición de informes y cuentas fiscales, presupuéstales y contables, de los recursos asignados a la CEV directamente o a sus fondos.*

9. *Dirigir, coordinar, controlar y evaluar las actividades relacionadas con la adquisición, almacenamiento, custodia, distribución e inventarios de los elementos, equipos y demás bienes necesarios para el funcionamiento normal de la CEV, velando especialmente para que se cumplan las normas vigentes sobre estas materias.*

10. *Ejercer la función de control disciplinario interno de conformidad con las normas vigentes.*

11. *Diseñar los procesos de organización, estandarización de métodos, elaboración de manuales de funciones y todas aquellas actividades relacionadas con la racionalización de procesos administrativos de la CEV.*

12. *Conforme a las indicaciones recibidas del Presidente, posesionar a los funcionarios de la CEV.*

13. *Las demás que se le asignen en la ley y en el reglamento de la CEV.*

Artículo 23. Funciones del pleno de los/as Comisionados/as. *El Pleno de Comisionados/ as tendrá las siguientes funciones, las cuales serán ejercidas por consenso:*

1. *Designar al/la Secretario/a General, de manera prioritaria.*

2. *Aprobar y modificar el reglamento de la CEV.*

3. *Aprobar el informe final señalado en el numeral 4* [5] *del artículo 13.*

4. *Adoptar la metodología, los criterios de priorización y los planes territoriales.*

5. *Establecer los protocolos, lineamientos y demás aspectos necesarios, para la entrega de archivos en custodia a la entidad que decida, para asegurar su preservación.*

6. *Autorizar al/la Secretario/a General para adoptar políticas, planes, programas y proyectos para el funcionamiento de la CEV.*

7. *Autorizar al/la Secretario/a General para crear y organizar grupos internos de trabajo y órganos de asesoría y coordinación, para atender el cumplimiento de los objetivos, mandatos y funciones de la CEV.*

8. *Aprobar el presupuesto de la CEV, presentado por el/la Secretario/a General.*

9. *Designar los miembros del grupo de trabajo de género establecido en el artículo 13 y en el reglamento interno, de conformidad con los siguientes criterios:*

    a. *Experiencia y conocimiento sobre violencias basadas en género;*

    b. *Experiencia y conocimiento del conflicto armado y sus efectos diferenciados y desproporcionados en las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas;*

    c. *Criterios colectivos como la diversidad étnica, la interdisciplinariedad, representación regional, entre otras.*

10. *En caso de falta absoluta, seleccionar al/la nuevo/a comisionado/a o presidente/a.*

11. *Reglamentar el procedimiento para la composición, designación, funcionamiento y duración del Comité de Seguimiento del que habla el artículo 33* [32].

12. *La demás que se le asignen en el reglamento de la CEV.*

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 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 1º 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).*

Artículo 25. Faltas absolutas de los comisionados. *Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por decisión en firme proferida por autoridad competente y las demás que señale el reglamento interno.*

En caso de falta absoluta de un comisionado, el pleno de los comisionados estará encargado de seleccionar a un nuevo comisionado de conformidad con los criterios y las mayorías que establezca el reglamento.

En caso de ausencia o falta absoluta del Presidente de la CEV serán los demás comisionados por mayoría absoluta quienes seleccionarán entre sí al nuevo Presidente.

Artículo 26. De las incompatibilidades de los Comisionados. *Los Comisionados, incluyendo al Presidente de la CEV, no podrán:*

1. *Ejercer su profesión ni ningún otro oficio durante el período del ejercicio del cargo, excepción hecha de la cátedra universitaria.*

2. *Celebrar contratos con la CEV, por sí o por interpuesta persona o en nombre de otro, ni gestionar ante ella negocios propios o ajenos, durante el ejercicio de su cargo ni dentro del año siguiente a su retiro.*

3. *Intervenir en ningún momento, durante el periodo en el que ejerza sus funciones, en actividades de proselitismo político o electoral, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.*

Artículo 27. Calidad de los comisionados. *Los comisionados nacionales y extranjeros se vincularán conforme al derecho privado y tendrán un régimen especial de acuerdo a los artículos 28 y 29 del presente decreto-ley. Contarán con plena autonomía e independencia conforme al rango constitucional de la CEV. Los emolumentos serán equivalentes a las sumas que correspondan al régimen salarial y prestacional de los magistrados del Tribunal Especial para la Paz.*

Artículo 28. Excepción al deber de denuncia. *Los comisionados, funcionarios y contratistas de la CEV que tengan conocimiento de hechos delictivos estarán exentos del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar en procesos judiciales, siempre y cuando el conocimiento de tales hechos haya sido en desarrollo de las funciones de la CEV.*

Artículo 29. Inviolabilidad de las opiniones de los comisionados. *Las opiniones, conclusiones, recomendaciones, informes y análisis de los comisionados en cumplimiento de los objetivos, funciones y mandato de la CEV, no podrán ser cuestionados judicial o disciplinariamente.*

Los comisionados estarán sometidos al mismo régimen especial penal previsto para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y estarán sujetos al régimen disciplinario previsto para los magistrados de la JEP que será aplicado por la Comisión establecida en el artículo 14 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

TÍTULO VI
FINANCIACIÓN

Artículo 30. Recursos y patrimonio. *Los recursos y el presupuesto de la CEV, estarán constituidos por:*

1. *Los recursos del Presupuesto General de la Nación que se le asignen.*

2. *Las donaciones públicas o privadas para el desarrollo de los objetivos de la CEV.*

3. *Los aportes de cualquier clase provenientes de recursos de Cooperación Internacional para el cumplimiento del objetivo de la CEV.*

4. *Los demás que reciba en desarrollo de su objeto.*

Los recursos y patrimonio de la CEV se ejecutarán conforme a las reglas de derecho privado, sin perjuicio de los principios generales de la administración pública.

Artículo 31. Transparencia*. La CEV deberá adoptar las medidas necesarias para que la ejecución de sus recursos se haga de manera transparente procurando garantizar la austeridad en el gasto. La CEV promoverá la*

rendición de cuentas y la veeduría ciudadana sobre la ejecución de los recursos, brindando las garantías necesarias para ello.

TÍTULO VII
COMITÉ DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO

Artículo 32. Comité de Seguimiento y Monitoreo. *Se creará un Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV, que entrará en funcionamiento una vez se haya publicado el informe final.*

Para el cumplimiento de su tarea se facilitará la interlocución con diferentes entidades y organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, entre otras. Este comité estará integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, entre otras. El comité rendirá informes periódicos de seguimiento a las recomendaciones. Estos informes deberán contar con un enfoque territorial, diferencial y de género. El comité tomará las medidas necesarias para difundir sus informes ampliamente en los medios de comunicación de ámbito nacional y regional.

El Gobierno nacional garantizará la financiación del comité para el cumplimiento de sus funciones.

El pleno de los Comisionados de la CEV reglamentará el procedimiento para su composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración.

TÍTULO VIII
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 33. Vigencia*. El presente decreto-ley rige a partir de la fecha de su publicación.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE*.*

Dado en Bogotá, D. C., a 5 de abril de 2017.

Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Juan Fernando Cristo
Ministro del Interior

Claudia Hernández León
La Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública (E)

III. INTERVENCIONES. ARGUMENTOS PRINCIPALES

3.1. Las siguientes instituciones, universidades, ciudadanas y ciudadanos, presentaron intervención sobre la constitucionalidad del Decreto Ley

examinado: Gobierno nacional, Defensoría del Pueblo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Centro Internacional para la Justicia Transicional y los Comisionados electos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición[8]; Universidades Libre, Nacional de Colombia, de Los Andes, Javeriana, del Rosario y la Corporación Universitaria del Cauca; Edwin Arturo Muñoz Murillo y Catalina Borda Acosta, Pablo Cala, Marcela Briceño Donn y Diana Margarita Cifuentes Becerra, Luis Jaime Salgar Vegalara, Arturo Daniel López Coba, Rodrigo Uprimny Yepes, Vivian Pont, Mauricio Albarracín Caballero, María Paula Ángel Arango y Ana María Ramírez.

Así mismo, se allegaron intervenciones individuales de las organizaciones que se relacionan a continuación: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, Ruta Pacífica de las Mujeres, Asociación Cristiana Menonita para Justicia, Paz y Acción Noviolenta (JUSTAPAZ), Corporación Casas de la Mujer, Centro Internacional del Toledo para la Paz (CITpax), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), Alianza Cinco Claves (Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres y la Corporación Humanas), Colombia Diversa, Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla, Museo Itinerante de Memoria Histórica y de la Identidad de los Montes de María, Coordinación Étnica Nacional por la Paz, Casa de la Memoria Histórica de Tumaco, Red Colombiana de Lugares de Memoria Histórica; Hijos e Hijas por la Identidad, la Justicia contra el Olvido y el Silencio; Rodeemos el Diálogo Red, Viva la Ciudadanía, Centro de Memoria del Conflicto, Consejo Regional Indígena del Cauca, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA) y Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana.

Por último, se allegó una intervención suscrita por las siguientes organizaciones: Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU); Comisión Intereclesial de Justica y Paz; Corporación Jurídica Yira Castro, Humanidad Vigente Corporación Jurídica (HVCJ), Colectivo Socio Jurídico Orlando Fals Borda, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos; Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido (H.I.J.O.S.); Corporación Reiniciar, Fundación Nidia Erika Bautista, Corporación Cahucopana, Corporación Claretiana Norman Pérez Bello; Asociación Campesina de Antioquia, Asociación Nacional de Ayuda Solidaria, Asonal Judicial, Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (COMOSOC), Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Comité Permanente de Derechos Humanos Héctor Abad Gómez; Comité

[8] Intervención suscrita por Francisco José de Roux Rengifo, Carlos Guillermo Ospina Galvis, Lucía Victoria González Duque, Alejandro Valencia Villa, Alejandra Miller Restrepo, Saúl Alfonso Franco Agudelo, Alfredo Molano Bravo, Ángela Salazar Murillo, Marta Ruiz Naranjo, Carlos Martín Beristain y María Patricia Tobón Yagarí, comisionados electos por el Comité de Escogencia creado mediante el parágrafo 1º, artículo 7, del Acto Legislativo 01 de 2017 y organizado en el Decreto Ley 587 de 2017. La intervención fue allegada a la Secretaría General de la Corte el 6 de febrero de 2018.

Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Comunidades Construyendo Paz en los Territorios (CONPAZ), Congreso de los Pueblos, Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño, Corporación Cultural Arlequín y los Juglares, Corporación de Cristianos y Cristianas por la Justicia y la Paz, Corporación Jurídica Libertad, Corporación Yurupari, Escuela Nacional Sindical, Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), Fundación Sumpaz, Instituto Popular de Capacitación, Mesa Ecuménica por la Paz, Movimiento en Defensa de los Territorios Afectados por las Represas (Ríos Vivos), Partido Comunista Colombiano, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Rebeldía Estudiantil Organizada, Sindicato Estudiantil, Cumbre Agraria, Unión Patriótica y Unión Sindical Obrera.

3.2. De la totalidad de los intervinientes, únicamente el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla solicitan la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Ley 588 de 2017 en su integridad, el primero por no haberse adelantado el procedimiento de consulta previa y el segundo por la supuesta falta de competencia del Presidente de la República para implementar el Acuerdo Final, a causa de los resultados negativos de la votación del plebiscito del 2 de octubre de 2016. En ambos casos, sin embargo, se proponen argumentos subsidiarios, la ONG en relación con la presunta inconstitucionalidad de específicos artículos y el CRIC en orden a que se declare la compatibilidad del Decreto Ley con la Constitución, siempre que se consulten los procedimientos de esclarecimiento de la verdad que utilizará la CEV. En contraste, todos los demás intervinientes solicitan a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la normatividad objeto de control, en algunos supuestos sin modulación y en otros bajo ciertos condicionamientos.

3.3. Por razones de claridad y a fin de racionalizar el debate de constitucionalidad, la Sala enunciará a continuación los argumentos reiterados y generales que surgen de las intervenciones en la audiencia pública y de los escritos allegados a la Corte, tanto en defensa de la constitucionalidad del Decreto Ley bajo examen como aquellos orientados a solicitar decisiones de exequibilidad condicionada o interpretaciones conformes a la Constitución de algunas de sus disposiciones. Otros problemas más concretos señalados por los intervinientes se indicarán al momento de analizar los artículos que componen el Decreto Ley sujeto a revisión. Así mismo, en lo que sigue se resumirá solamente los planteamientos relacionados con el contenido material de la normatividad, mientras que los relativos a su procedimiento de formación, dada su especificidad, se sintetizarán al examinar su compatibilidad con la Carta.

3.3.1. Centralidad y derechos de las víctimas. De acuerdo con un conjunto de intervenciones[9], la CEV contribuye al cumplimiento del marco jurídico

[9] Gobierno nacional, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ICTJ, CCJ, Colombia Diversa, Red Colombiana de Lugares de Memoria, Museo Itinerante de la Memoria y la Identidad de los Montes de María, Alianza Cinco Claves, Centro de Memoria del Conflicto, Casa de la Mujer, Organización H.I.J.O.S., Casa de la Memoria de Tumaco, Asociación Cristiana Menonita para la Justicia, la Paz y la Acción No

existente sobre medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado introducido por la Ley 1448 de 2011, en el cual se les reconoció a ellas y sus familiares el derecho a conocer la verdad sobre las causas y circunstancias en que se cometieron las violaciones de sus derechos. Así mismo, afirman que es un componente fundamental del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y un pilar de la justicia transicional, que responde a la obligación del Estado de satisfacer los derechos de las víctimas y esclarecer la complejidad del conflicto armado. En razón de lo anterior, estiman que no sería razonable aplazar su implementación y puesta en marcha.

Por otro lado, los intervinientes sostienen que las labores de la CEV pretenden la clarificación y reconocimiento de la verdad; el privilegio de las necesidades e intereses de las víctimas; la contribución a la justicia y a la rendición de cuentas; el reconocimiento de la responsabilidad institucional y el fomento de la reconciliación y la reducción de tensiones. Estos elementos, subrayan, consolidan la CEV como una herramienta eficaz y completa, dado que sus esfuerzos estarán dirigidos a la participación de los afectados, su dignificación y satisfacción de sus derechos. Por último, indican que la regulación objeto de control incluye criterios orientadores como la participación amplia, pluralista y equilibrada de diferentes voces respecto del conflicto, donde se contienen las visiones territoriales de las dinámicas propias del mismo. Por estas razones, consideran que el Decreto Ley examinado es acorde con la Constitución.

Con todo, un segundo bloque de intervenciones[10] señala que, a la luz de instrumentos internacionales de derechos humanos y de los Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, debe garantizarse a las víctimas la participación en los mecanismos de justicia transicional y, en particular, en instituciones como las comisiones de la verdad[11]. En este sentido, estiman que, no obstante su presencia se encuentra contemplada en los artículos 5 y 6 y 13.6 y 13.7 del Decreto Ley objeto de control, en estos no se prevé las formas explícitas en que ello tendrá lugar. Consideran, así mismo, que debe brindárseles garantías de seguridad, protección, apoyo psicosocial, antes, durante y con posterioridad a su intervención, apoyo material y logístico para asegurar su participación en todos los espacios y a lo largo del territorio nacional, acceso a la información y todo lo que sea necesario para evitar su revictimización y la efectiva salvaguarda de sus derechos.

De este modo, solicitan a la Corte precisar el alcance de las disposiciones citadas, teniendo en cuenta las anteriores observaciones.

Violenta, CITpax, Genus DH: Semillero de investigación de formación en Derechos Humanos y Género - Corporación Universitaria del Cauca, Fundación Rodeemos el Diálogo ReD, Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, Universidad Libre, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Edwin Arturo Muñoz Murillo y Catalina Boada Acosta, Marcela Briceño Donn y Diana Margarita Fuentes Becerra.

[10] ICTJ, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e intervención conjunta de la CCAJAR y otros.

[11] Al respecto, se pronunciaron el ICTJ, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y, en intervención conjunta, la CCAJAR y otros.

3.3.2. Enfoques diferenciales. Varios de quienes participaron en el presente proceso[12] destacan que el Decreto Ley 588 de 2017 adopta como eje transversal para el funcionamiento de la CEV un enfoque diferencial y de género, lo cual permite visibilizar las particularidades de la guerra frente a sujetos especialmente impactados por las hostilidades. En relación con la perspectiva de género, sostienen que se prevén mecanismos específicos destinados a garantizar el reconocimiento de la violencia sobre las mujeres y de esta manera se brinda una protección efectiva a los derechos que les han sido jurisprudencialmente reconocidos (Auto 092 de 2008 y sentencias T-496 de 2008 y T-045 de 2010). Como consecuencia, afirman que la CEV es un espacio fundamental para la reconciliación y las garantías de no repetición de las mujeres víctimas del conflicto armado y de su acceso a la verdad, la cual es también una forma de reparación y una oportunidad para su dignificación.

Otros intervinientes reconocen lo anterior[13], pero advierten que es necesario hacer claridad sobre el alcance del enfoque diferencial respecto de las comunidades tradicionales y de los niños, niñas y adolescentes. Por un lado, refieren que se omitió incorporar el enfoque étnico para el desarrollo de las tareas de la CEV, con el propósito de asegurar el reconocimiento permanente de las condiciones históricas de discriminación y exclusión a las que han sido sometidas las poblaciones indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y rom. En consecuencia, se solicita condicionar la exequibilidad del artículo 13 del Decreto controlado, bajo el entendido de que se debe asegurar la transversalidad del enfoque étnico en todos los ámbitos de trabajo de la CEV.

Por otro lado, hacen referencia al principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes y explican la especial afectación, invisibilización y secuelas ocasionadas sobre ellos por el conflicto armado. Como consecuencia, plantean que en el mandato de la CEV debe brindárseles una protección que responda a su condición, atención psicosocial, reserva de su identidad, salvaguardas que garanticen sus derechos antes, durante y luego de haber ofrecido declaraciones, etc. En este orden de ideas, consideran que el enfoque diferencial al que hacen referencia los artículos 8 y 13.10. debe tener un sentido más amplio y no limitarse al enfoque de género[14].

3.3.3. Acceso a la información y documentos. Un aspecto que algunos intervinientes subrayan[15] es que las disposiciones del Decreto bajo escrutinio

---

[12] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ICTJ, Casa de la Mujer, Genus DH: Semillero de investigación de formación en Derechos Humanos y Género – Corporación Universitaria del Cauca, Universidad de los Andes, Edwin Arturo Muñoz Murillo y Catalina Boada Acosta.

[13] *Cfr*. Intervenciones de la Defensoría del Pueblo, del ICTJ, del Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (CONPA), de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de Marcela Briceño Donn y Diana Fuentes.

[14] Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y Marcela Briceño Donn y Diana Fuentes.

[15] Gobierno nacional, CCJ, Rodrigo Uprimny Yepes, Vivian Newman Pont, Mauricio Albarracín Caballero, María Paula Ángel Arango y Ana María Ramírez Mourraille; Edwin Arturo Muñoz Murillo y Catalina Boada Acosta; Marcela Briceño Donn y Diana Margarita Fuentes Becerra.

aseguran el acceso a la información por parte de los comisionados de la CEV, lo cual es un aspecto fundamental para el funcionamiento del mecanismo. Agregan que la regulación, además, cumple con los estándares internacionales en relación con la violación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario y evita que haya investigaciones limitadas o hallazgos escasos. De esta forma, estiman que la CEV contribuye con la urgente necesidad de esclarecer los hechos ocurridos durante la guerra, en especial las prácticas de los actores armados que sistemática y generalizadamente provocaron violaciones de derechos humanos en los territorios, a partir de la colaboración armónica entre las diferentes entidades involucradas.

En contraste, otro grupo de intervenciones hacen manifiestos varios problemas respecto de las disposiciones del Decreto revisado, sobre acceso y deber de confidencialidad por parte de la CEV frente a documentos e información reservada y de inteligencia y contrainteligencia que le ha sido entregada.

3.3.3.1. Se afirma que la regla establecida en el artículo 16, según la cual, no son oponibles a la CEV reservas en materia de acceso a la información pública frente a violaciones de los derechos humanos o infracciones al DIH, podría ser interpretada de dos maneras: en el sentido de que el acceso sin limitaciones es *(i)* solo sobre información relacionada con tales contenidos o *(ii)* sobre todo tipo de información. La interpretación acorde con la Constitución y los tratados sobre derechos humanos, se considera, corresponde al segundo sentido y, con arreglo a este, solicitan darle alcance al precepto citado[16].

3.3.3.2. Se sostiene que la inoponibilidad de *reservas en materia de acceso a la información pública* frente a violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH, prevista en el artículo 16, significa que dicha inoponibilidad solo es aplicable a la información pública reservada, no a la información pública clasificada, lo cual desconoce los citados estándares sobre derechos humanos. En consecuencia, se estima que existió una omisión legislativa y se solicita declarar la exequibilidad condicionada de la expresión en cursiva, en el entendido de que el vocablo "*reservas*" incluye también "*clasificaciones*", a las que hacen referencia los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014[17].

3.3.3.3. Respecto del deber que se le impone a la CEV de garantizar la confidencialidad de la información reservada, contenido en el inciso 2º del artículo 16, se advierte que a la luz de la jurisprudencia constitucional, dicha cláusula no resulta razonable en los supuestos en los cuales la información se refiera a violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, pues implicaría una contradicción con el espíritu mismo de la norma y con la jurisprudencia de la Corte[18].

[16] Intervención suscrita por Rodrigo Uprimny Yepes y otros ciudadanos e intervención de la CCAJAR.
[17] Intervención suscrita por Rodrigo Uprimny Yepes y otros ciudadanos.
[18] CCAJAR

3.3.3.4. Se plantea que la imposibilidad para la CEV de reproducir mecánica o virtualmente y de hacer pública información reservada o clasificada, prevista en los parágrafos 2 y 3 del artículo 16, es susceptible de dos interpretaciones excluyentes entre sí: *(i)* que se refiere a todo tipo de información reservada, o *(ii)* que no aplica cuando *(ii.i.)* se trate de información reservada que tenga relación con violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH; *(ii.ii.)* una vez conocida, la CEV estime que se trata de información relacionada con estos contenidos, o *(ii.iii.)* consista en información relevante para la garantía de los derechos de las víctimas, en este último caso siempre que se supere la carga de sustentación del artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. Estas intervenciones aseveran que solo es compatible con el derecho a la verdad de las víctimas, los derechos humanos y el DIH, la segunda interpretación, a la cual solicitan condicionar la exequibilidad del citado artículo[19].

Sobre las mismas disposiciones anteriores, un interviniente[20] asegura que es pertinente la cláusula de confidencialidad que impide hacer públicos documentos reservados, pues de este modo no se pone en discusión el acceso a ellos, por razones de seguridad nacional. Sin embargo, explica que tal limitación debe interpretarse en el sentido de que no se pueden reproducir dichas informaciones en el informe final, pero sí se puede hacer referencia a ellas, sin citarlas, con el fin de mostrar la confirmación de las conclusiones.

3.3.3.5. Respecto del artículo 18, que establece la posibilidad de que la CEV celebre convenios de acceso a información con cualquier tipo de organización y, en desarrollo de ellos, pueda "*acordar condiciones de confidencialidad*", se subraya que el Decreto desconoce el principio de máxima divulgación sobre el acceso a la información pública y que solo el legislador puede establecer reservas y clasificaciones de información. Se pide, en consecuencia, declarar la exequibilidad condicionada de la expresión en cursiva, en el entendido de que los pactos de confidencialidad o manejo restringido de información solo podrán celebrarse sobre información protegida por una reserva o clasificación de orden legal o constitucional[21].

3.3.3.6. En lo relativo al parágrafo del artículo 18, según el cual, la CEV fijará los protocolos para que, en el marco de las contribuciones de información y archivos para el esclarecimiento de la verdad, la difusión de aquella pueda realizarse "*en los términos en los que se pacten con la ciudadanía*, se indica que esta última posibilidad desconoce el principio de máxima divulgación sobre el acceso a la información pública y que solo el legislador puede establecer reservas y clasificaciones de la misma. Por lo tanto, se solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la expresión resaltada, en el entendido de que los pactos de confidencialidad o manejo restringido de información solo podrán celebrarse sobre documentos protegidos por una reserva o clasificación de orden legal o constitucional.

---

[19] *Cfr*. Intervención suscrita por el ciudadano Rodrigo Uprimny Yepes y otros e intervención de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.
[20] ICTJ
[21] Intervención suscrita por Rodrigo Uprimny Yepes y otros ciudadanos.

3.3.4. Efectos judiciales de la información entregada o producida por la CEV. Una posición entre las intervenciones expresa que el carácter extrajudicial es consustancial a la naturaleza, medios y fines de la CEV. Sin embargo, considera que el artículo 4 del Decreto Ley objeto de control es contrario al derecho de las víctimas a la justicia y al principio de integralidad del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, al impedir que la información que reciba o produzca la CEV pueda ser trasladada o solicitada por autoridades judiciales para atribuir responsabilidades en procesos judiciales. Esta posición, así, cree ajustado a la Carta que la CEV tenga naturaleza extrajudicial y que quienes comparezcan ante ella no sean susceptibles de ser imputados por las informaciones que brinden, pero estima que la información debe poderse trasladar a la JEP, a la UBPD o a cualquier otra autoridad judicial que la que requiera en el cumplimiento de sus funciones[22].

En contraste, otro punto de vista estima pertinente que la información que reciba o produzca la CEV no tenga efectos judiciales[23]. Conforme a esta opinión, la medida disminuye la posibilidad de que los perpetradores se rehúsen a contribuir de manera efectiva con el mecanismo, al prohibirse que sus declaraciones sean usadas posteriormente para investigarlos y sancionarlos. Así mismo, se estima que reduce las opciones de que las víctimas no accedan a declarar, pues si se asignaran efectos judiciales a sus testimonios, existiría el peligro de que los responsables de crímenes tomen represalias en su contra. En el igual sentido, se indica que el artículo citado fortalece el valor de la verdad en sí misma, como aporte a la dignificación y a la reparación de las víctimas y como complemento a la verdad judicial.

Además, se estima conveniente establecer una separación entre las tareas de esclarecimiento de la verdad y de determinación de la responsabilidad penal individual, en la medida en que en esta última la búsqueda de la verdad se rige por definiciones, procedimientos y metodologías específicas. Adicionalmente, se pone de presente que las actividades de la CEV no reemplazan la obligación que pesa sobre el Estado de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos y del DIH.

3.3.5. Periodo de labores de la CEV. Un punto que llama la atención a dos intervinientes es el término de duración de los trabajos de la CEV, fijado en 3 años[24]. Consideran que es un plazo demasiado corto y desproporcionado en comparación con los objetivos trazados para este organismo. Sustentan que, en comparación con el periodo de comisiones de la verdad de otros países, el de la CEV sería el segundo más reducido si se tiene en cuenta el lapso histórico objeto de estudio. Explican que se tendrán que investigar 52 años de conflicto armado en un plazo de solo 3 años, lo que significa que deberán estudiarse

[22] Universidad del Rosario, CCAJAR y otros, y Comité de Víctimas de la Guerrilla.
[23] Intervenciones de la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el ICTJ, la Alianza Cinco Claves y Eduardo Pizarro Leongómez.
[24] Intervenciones de Marcela Briceño Donn y Diana Fuentes y de CODHES.

17,3 años de conflicto por cada año de mandato. En consecuencia, estiman que debería contemplarse un periodo de duración mayor o la posibilidad prorrogarlo.

3.3.6. Garantía del derecho a la verdad y construcción de memoria histórica. De acuerdo con una serie de intervenciones[25], la CEV introduce las garantías necesarias para la reconstrucción de la memoria histórica del conflicto, conforme a los estándares internacionales aplicables, al tener un potencial importante para repasar rigurosa e imparcialmente los hechos de la confrontación armada y así contribuir a la visibilización de las víctimas. Ello a su vez permite, según indican, el fortalecimiento de los procesos de memoria y la generación de transformaciones institucionales y sociales que consolidan la no repetición y la democracia. Conforme a este punto de vista, la CEV, al ser una herramienta autónoma garantiza no sólo a las víctimas, sino a la sociedad en general, la reconstrucción y reconocimiento de los hechos, circunstancias, móviles y demás aspectos del conflicto, como complemento de la justicia penal y respaldo de la no repetición.

En suma, para estos intervinientes, el Decreto Ley 588 de 2017 pone en el centro a las víctimas y permite que la verdad se posicione y reconozca como un valor que aporta a la dignificación de las víctimas, más allá de la verdad judicial.

3.3.7. Reconciliación y construcción de paz. Por último, un aspecto en el que coinciden varios intervinientes[26] consiste en que la CEV es una herramienta que permite el esclarecimiento de la verdad y, en consecuencia, la promoción de la convivencia en los territorios y la generación de un espacio fundamental para la reconciliación. Sostienen que la CEV contribuye a la construcción de una paz estable y duradera, en tanto reconoce el aporte territorial de las víctimas, las particularidades de la guerra y las conductas sistemáticas asociadas con el despojo de tierras y el desplazamiento forzado. Consideran que con este mecanismo se promueve la verdad y se dignifica a la población afectada por la guerra, lo cual la convierte en un escenario para la transformación de la sociedad, la convivencia y la reconciliación.

De otra parte, estiman que los informes que se produzcan en el marco de la CEV van a permitir que la colectividad se reconstruya política y éticamente, a partir de un espacio de reflexión frente a las diversas dimensiones de la guerra y sus consecuencias, principalmente de los aspectos menos conocidos. Se trata entonces, para los intervinientes, de una oportunidad de reconstrucción de la

[25] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ICTJ, CCJ, Red Colombiana de Lugares de Memoria, Corporación Viva la Ciudadanía, Genus DH: Semillero de investigación de formación en Derechos Humanos y Género – Corporación Universitaria del Cauca, Fundación Rodeemos el Diálogo ReD, Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, Rodrigo Uprimny Yepes, Vivian Newman Pont, Mauricio Albarracín Caballero, María Paula Ángel Arango y Ana María Ramírez Mourraille; Edwin Arturo Muñoz Murillo y Catalina Boada Acosta; y Marcela Briceño Donn y Diana Margarita Fuentes Becerra.

[26] Ruta Pacífica de las Mujeres, Red Colombiana de Lugares de Memoria, Museo Itinerante de la Memoria y la Identidad de los Montes de María, Centro de Memoria del Conflicto, Casa de la Mujer, CITpax, Fundación Rodeemos el Diálogo ReD, Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Edwin Arturo Muñoz Murillo y Catalina Boada Acosta.

identidad a partir del diálogo y la adopción de medidas de satisfacción y no repetición, en el marco de la reconstrucción de una verdad colectiva y territorial. Todo ello, afirman, contribuye al logro y mantenimiento de la paz.

Los intervinientes concluyen que la CEV es una herramienta necesaria para el proceso de reconciliación que enfrenta el país, teniendo en cuenta que el conocimiento de la verdad es fundamental para la recomposición del tejido de la sociedad colombiana y la primera garantía de construcción de un futuro de convivencia pacífica, libre de nuevos ciclos de violencia. Es por ello, en su criterio, una garantía del derecho a la paz en el marco de la justicia transicional, en tanto oportunidad para cerrar el período de violencia socio-política que niega al Estado Social de Derecho. La CEV, indican, permite reconocer las causas de la violencia y las verdaderas responsabilidades directas e indirectas.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

4.1. En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política y 3.5, Capítulo X Transitorio[27], del Decreto 2067 de 1991, el Procurador General de la Nación rindió concepto de rigor dentro del presente proceso, mediante el cual solicitó a la Corte declarar exequible en su totalidad el Decreto Ley sujeto a control.

4.2. En relación con los elementos formales del procedimiento de formación, la Vista Fiscal afirma que el Decreto Ley 588 de 2017 *(i)* fue suscrito por el Presidente de la República, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro del Interior y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública, funcionarios que para el caso conforman el Gobierno nacional, pues la regulación está destinada a organizar una institución extrajudicial de justicia transicional, relativa a la administración de justicia, la garantía de los derechos de las víctimas, la implementación de una política pública de paz y un régimen propio para el ejercicio de la función pública. Así mismo, indica que el Decreto Ley *(ii)* contiene una motivación sobre las razones que llevaron al Gobierno a reglamentar la CEV y *(iii)* cuenta con un título preciso, que describe el tema desarrollado y hace explícitas las facultades extraordinarias usadas para expedirlo.

Por otra parte, respecto de los aspectos de competencia, el Ministerio Público afirma que el Decreto Ley *(i)* se expidió el 5 de abril de 2017, es decir, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016; *(ii)* guarda conexidad teleológica con el Acuerdo Final, en tanto elemento indispensable del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, además de contener varias disposiciones relacionadas con el cumplimiento de varios puntos del Acuerdo Final ; y *(iii)* el tema regulado es de competencia de la legislación ordinaria. Sobre esto último, advierte que las reglas sobre acceso a la información previstas en el Decreto desarrollan el

[27] Incorporado por el Decreto Ley 121 de 2017, "*[p]or el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991*".

artículo 27 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, pero en sí mismas no precisan de dicho tipo de ley.

Adicionalmente, estima que *(iv)* se cumple el presupuesto de estricta necesidad, por cuanto la implementación de la CEV fue calificada como urgente y prioritaria en el mismo Acuerdo Final y no se requería una especial carga deliberativa, la cual recaía realmente, no en su *organización* por el Decreto, sino en el trámite de su *creación*, que culminó con el Acto Legislativo 01 de 2017. Agrega que el contenido del Decreto Ley guarda identidad con las disposiciones del Acuerdo Final, es necesario para la garantía del derecho a la verdad de las víctimas y, más allá de una consecuencia jurídica posee un efecto simbólico para ellas. De este modo, la Vista Fiscal considera que el Decreto Ley objeto de revisión satisfizo las reglas del procedimiento en su formación.

4.3. En lo que tiene que ver con los artículos que componen la regulación controlada, el Procurador considera que todas las normas son compatibles con la Constitución Política.

4.3.1. Señala que los artículos 1, 2 y 3, sobre la naturaleza, objetivos y régimen jurídico de la CEV acogen las reglas ya previstas en el Acto Legislativo 01 de 2017, contienen propósitos constitucionalmente imperiosos y se hallan dentro de los márgenes de libertad de configuración normativa del legislador. Advierte que el artículo 4, sobre la no producción de efectos judiciales de la información que reciba o produzca la CEV, supone una tensión entre los derechos a la verdad y a la justicia. No obstante, considera que se ajusta a la Carta porque, de un lado, el Acto Legislativo 01 de 2017, artículo 2, incorporó una norma similar de *"colaboración armónica y justicia material"* y, del otro, debido a la naturaleza propia de la justicia transicional, en la cual la autonomía del órgano encargado de la búsqueda la verdad resulta fundamental para lograr su mayor satisfacción posible, de manera que la coacción no pueda interferir en la construcción del relato histórico sobre los hechos del conflicto.

Argumenta que la justicia transicional no consiste necesariamente en *"decir el derecho"*, pues se privilegia también la verdad y, de hecho, su objetivo central no son las condenas, sino la reparación de los excesos de la guerra, la determinación y reconocimiento de responsabilidades y del sufrimiento de quienes estuvieron silenciados por la violencia, con el propósito de lograr más fácilmente la reconciliación.

4.3.2. Señala que los criterios orientadores de la CEV contenidos en los artículos 5 a 10 responden a principios constitucionales y garantizan el acceso de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición, la dignidad humana, el derecho a la participación, la descentralización, la igualdad material, la colaboración armónica y la prevalencia de un orden justo.

4.3.3. Plantea que el mandato de la CEV contenido en el artículo 11 supone una visión holística del conflicto armado y, al estar desprovisto de efectos judiciales, resulta armónico con las normas superiores. Por otro lado, en su opinión, el periodo objeto de estudio contemplado en el artículo 12, acoge el punto 5.1.1.1.3. del Acuerdo Final y no presenta problemas de constitucionalidad. Afirma que el conjunto de funciones señaladas en el artículo 13, dirigidas a cumplir su mandato, corresponden al típico catálogo de actividades que se le asignan a una entidad pública, aspecto sobre el cual el legislador goza de libertad de configuración normativa. En lo que hace relación al artículo 14, estima ajustado a la Constitución que la metodología de la CEV pueda ser creada por vía reglamentaria, dada la imposibilidad de que las actuaciones de la entidad, en virtud de su carácter extrajudicial, puedan afectar la presunción de inocencia.

Sobre el punto anterior, pone de presente la constitucionalidad del deber de adoptar criterios sustantivos, como el de fijar procedimientos para contrastar la calidad de la información. Explica que la imposibilidad de la labor de la CEV afecte judicialmente las personas es una cuestión separada e independiente de las posibles intervenciones en derechos como el buen nombre y la honra, ocasionados con la recolección y divulgación de información sin los estándares propios del debido proceso y el derecho de defensa. De aquí surge, a su juicio, la importancia y la constitucionalidad de los procedimientos para salvaguardar la veracidad de la información.

4.3.4. Manifiesta que el acceso a información por parte de la CEV, incluida la de carácter reservado, al que se refieren los artículos 15 y 16, son una aplicación concreta de la Ley 1755 de 2015 (Art. 27), según la cual, no son oponibles reservas de información frente a las autoridades judiciales o administrativas competentes, y de la Ley 1712 de 2014 (Art. 21), que precisa que tales reservas no aplican en caso de violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad. Considera que el legislador material, si bien no puede establecer delitos, se encuentra facultado para introducir faltas disciplinarias, como lo hace en el artículo 17, norma que, entonces, considera compatible con la Carta. Anota, así mismo, que el artículo 18, en tanto debe entenderse de forma conjunta con los deberes de la CEV frente a la información reservada, no se opone a ninguna norma superior, como tampoco el artículo 19, pues la publicación de la información elaborada por la CEV es una de las formas de satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en general.

4.3.5. Señala, luego de describir la dirección, composición y funciones de varios integrantes de la CEV, contenidas en los artículos 20 a 23, que las atribuciones del Presidente, del Secretario General, de Comisionados y del pleno de la CEV, así como el procedimiento de selección de los comisionados previsto en el artículo 24, corresponden a competencias ordinarias que se asignan en entes administrativos y a una especie de estatuto del comisionado, para lo cual el legislador tiene un amplio ámbito de configuración. Advierte que el artículo 24.5, que establece la posibilidad de escoger hasta 3

comisionados extranjeros tampoco presenta problemas constitucionales, pese a que la participación y vinculación a entidades públicas está reservada especialmente a nacionales. Esto, debido a la naturaleza extrajudicial y técnica de la CEV y a la materia de que se ocupa, no solo de interés nacional, sino también global, relacionada con el DIH y "*el abandono de una época de confrontación armada*".

4.3.6. Afirma que el régimen de faltas absolutas de los comisionados y de incompatibilidades contemplados en los artículos 25 y 26 es similar al de otras instituciones nacionales y se encuentra conforme a los preceptos superiores. De igual forma, asegura que los requisitos para ser Comisionado y la regulación sobre su vinculación conforme al derecho privado y régimen especial (Art. 27) hacen parte de la libertad de configuración del legislador, pues además, a la luz de los artículos 123 y 125 constitucionales, las formas de vinculación de quienes ejercen funciones públicas son amplias, no solamente incluyen empleados públicos, sino también a los trabajadores, que se vinculan por la vía contractual.

4.3.7. Considera que la excepción al deber de denuncia previsto en el artículo 28 es concordante con el contenido del artículo 4 del Acto Legislativo 01 de 2017 y la naturaleza extrajudicial de la CEV. Por otro lado, afirma la Vista Fiscal que la inviolabilidad de las opiniones de los comisionados, de acuerdo con el artículo 14 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 citado en la misma disposición, comporta cuatro consecuencias: *(i)* se sustrae de todo control judicial o administrativo los resultados derivados del cumplimiento directo de la función misional de la CEV; *(ii)* se extiende a los comisionados el fuero penal constitucional previsto para los magistrados de las Altas Cortes y los magistrados de la JEP; *(iii)* se aplica a los comisionados el régimen de inviolabilidad personal establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017 para los magistrados de la JEP; y *(iv)* se extiende a los comisionados el fuero disciplinario de los magistrados de la JEP.

Frente a la primera implicación, el Ministerio Público asegura que, si bien la Corte Constitucional ha indicado que no puede existir acto alguno del poder público exento de control en el Estado de derecho, este principio resulta aquí exceptuado por dos razones. De un lado, en su criterio, los actos de la CEV no son estrictamente de poder público, en la medida en que no constituyen manifestaciones de la voluntad estatal tendientes a generar situaciones jurídicas, sino que su naturaleza es esencialmente informativa y preventiva. Cita como antecedente de esta disposición el artículo 147 de la Ley 1448 de 2011, conforme al cual, los investigadores del Centro de Memoria Histórica no pueden ser demandados civilmente ni investigados penalmente por las afirmaciones realizadas en sus informes.

Advierte, en todo caso, que si bien la disposición bajo examen impide el control *ex post facto* de los informes de la Comisión, el artículo 14 establece el deber de crear, dentro de la metodología con la cual trabajará la CEV, controles procedimentales previos, con el fin de garantizar la calidad y

veracidad de la información. Esta metodología, por el contrario, que debe ser establecida mediante el reglamento y ser pública, aclara, sí es susceptible de control, en tanto tiene naturaleza de acto administrativo.

De otro lado, el Ministerio Público pone de presente que la circunstancia de que los actos de la CEV no tengan el control a que se ha hecho referencia materializa la intención del Constituyente, acerca de su carácter extrajudicial. Para el Procurador, si se permitiera la revisión del informe histórico de la CEV, se perpetuaría la búsqueda de la verdad y se trasladaría dicha función a autoridades jurisdiccionales, ajenas al mecanismo creado en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2017. Esto, leído en concordancia con la necesidad de cerrar el capítulo de la búsqueda de la verdad extrajudicial, justifica en su criterio la medida adoptada.

Respecto de las implicaciones 2, 3, y 4, sobre la extensión a los comisionados de los fueros penal y disciplinario y la inviolabilidad personal que cobija a los magistrados de la JEP, para el Ministerio Público, las medidas encuentran justificación en razón de "*(i) las diferentes naturalezas constitucionales frente a los contenidos adoptados, (ii) la integralidad del Sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, y* (sic) *(ii) su naturaleza transicional común*".

Precisa que no obstante la inviolabilidad personal solo puede ser establecida en general por el Constituyente, en este caso, la extensión por el legislador a los comisionados se sustenta en que, dentro del marco de justicia transicional y la necesidad de adoptar medidas que impliquen un rompimiento de la normalidad institucional para permitir el paso de una confrontación armada a un escenario de pacificación, la ampliación de esa figura, de uno a otro de los órganos del SIVJRNR, hace parte de la libertad de configuración del legislador. Así mismo, indica que la extensión de los fueros penal y disciplinario a los comisionados hace parte de la libertad de configuración del legislador y que, además, en el referido escenario transicional, los miembros de la CEV realizan, en el plano extrajudicial, la misma función en términos de seguridad jurídica que la JEP, de manera que se hallan en pie de igualdad y no hay razón para no poder extenderles las referidas prerrogativas. Así, considera que las cuatro medidas derivadas del artículo 29 son respetuosas de la Constitución Política.

4.3.8. Por último, el Procurador General estima que los artículos 30 y 31, sobre los recursos y el patrimonio de la CEV y las medidas para la ejecución transparente de sus recursos no presentan ningún problema de constitucionalidad. De igual forma, asevera que el artículo 32, que establece el deber de crear el Comité de Seguimiento y Monitoreo de la implementación de las recomendaciones de la CEV, no requiere una autorización constitucional especial, dado que no implica excepciones al régimen ordinario de la función administrativa, como sí la requieren la CEV y la JEP, de manera que la norma no contraviene la Carta Política. El Artículo 33, sobre vigencia,

según la Vista Fiscal, adopta una de las fórmulas admisibles para dicho fin, de manera que resulta acorde a las normas superiores.

4.3.9. Con fundamento en los anteriores argumentos, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Ley 588 de 2017.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

5.1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para revisar la constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 y 3º del Decreto Ley 121 de 2017.

5.2. Estructura y metodología de la decisión

2. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) es uno de los ejes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), del que también hacen parte la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición (Acto Legislativo 01 de 2017). La CEV es uno de los mecanismos esenciales diseñados para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas y uno de los principales componentes de la justicia restaurativa en el marco del modelo transicional creado. Su trabajo transita entre el análisis crítico de la historiografía y la construcción de la memoria, basada en las experiencias de quienes participaron directa o indirectamente en el conflicto y en particular de los afectados.

3. Dado que se trata de la organización y puesta en marcha operativa de uno de los mecanismos del SIVJRNR, la Corte debe efectuar las siguientes precisiones metodológicas para el control del Decreto Ley 588 de 2017. Como ha explicado la jurisprudencia constitucional[28], la justicia transicional constituye un conjunto de mecanismos que no obedecen a fórmulas rígidas, sino que deben atender las características de cada contexto histórico, geográfico, político y social, así como a las particularidades de cada momento de transición. Esta característica de ese especial tipo de institucionalidad permite que las partes en una negociación puedan contar con un amplio conjunto de herramientas para alcanzar el cese de las hostilidades y la reconciliación.

Por otro lado, al tiempo que el Gobierno nacional concluía el Acuerdo Final con las Farc-Ep, el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 confirió al Presidente de la República la facultad de expedir decretos con fuerza de ley a

[28] *Cfr*. Sentencias C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y C-180 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

fin de *facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo* de lo pactado, para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. En este sentido, el Ejecutivo cuenta con una margen de actuación importante, en orden a disponer normativamente las instituciones y formas más adecuadas para garantizar el cumplimiento del Acuerdo Final. Se trata de una especial atribución, pues le fue conferida por el Constituyente derivado, en un escenario de transición y es, por lo tanto, amplia pero se halla materialmente restringida al contenido de los puntos acordados. En similar sentido, el Acto Legislativo 01 de 2017, en su artículo 1º, creó la CEV, definió su naturaleza jurídica y sus objetivos. Sin embargo, confirió expresamente a la ley la reglamentación del mandato, funciones, composición y su funcionamiento en general, conforme a los principios orientadores dispuestos en el sub-punto 5.1.1.1. del Acuerdo Final.

Desde otro punto de vista, en la medida en que el propósito central de la CEV es satisfacer el derecho a la verdad y a la memoria de las víctimas, no imponer sanciones restrictivas de derechos, el control de la organización de la entidad debe ser en principio respetuoso de las opciones políticas elegidas, pues, en abstracto, su potencial para lesionar garantías fundamentales no es intenso y, en cambio, se requiere asegurar un margen de acción que permita diseñar una institucionalidad adecuada al contexto colombiano. Por último, nunca antes en la historia colombiana, se ha establecido un órgano de este alcance y con una misión de tal profundidad, pese a la existencia de otros entes encargados de la recuperación de la memoria a los que se hará referencia en los fundamentos de esta sentencia. Por lo tanto, es claro que sobre la materia del Decreto Ley examinado no existen precedentes constitucionales que restrinjan el marco de acción de los órganos políticos y, en este caso, del Ejecutivo.

Sobre la base de las anteriores premisas, la Corte debe precisar como punto de partida que el legislador extraordinario para la paz cuenta con un importante margen de configuración normativa en su labor de poner en marcha, diseñar e implementar una institución como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Según ha indicado la Sala, "*en materia de implementación de los Acuerdos de Paz el Presidente de la República cuenta con un cierto margen de configuración normativa, que deriva no sólo de la cláusula constitucional habilitante (Art. 2 del Acto Legislativo 01 de 2016), sino de sus competencias para preservar y restablecer el orden público (Art. 189.4 Superior) y de su deber de alcanzar la paz, en tanto que derecho fundamental (art. 22 Superior)*"[29].

4. Con todo, debe también ponerse de manifiesto que el Acto Legislativo 01 de 2017 creó y estableció la naturaleza jurídica y objetivos de la CEV, que existen estándares mínimos en torno al derecho a la verdad definidos en la misma reforma y en los desarrollos de la jurisprudencia constitucional y

[29] Sentencia C-224 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. S.P.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alberto Rojas Ríos y María Victoria Calle Correa. A.V. Alejandro Linares Cantillo; y C-438 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.P.V. Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo.

regional sobre derechos humanos, y que en la conformación de toda entidad de carácter estatal existen principios constitucionales que rigen la función pública, a los que debe sujetarse las normas a partir de las cuales se conformen instituciones como la CEV.

5. En consecuencia, como metodología a adoptarse en esta oportunidad, la Sala aclara que si bien el parámetro de control, en general, será todo el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en particular, *(i)* en el estudio de las normas que eventualmente desarrollen o comprometan en algún sentido el derecho a la verdad, se seguirán las reglas construidas en la jurisprudencia constitucional en torno a su protección; *(ii)* en el análisis de los preceptos vinculados a la naturaleza jurídica, objetivos, régimen jurídico y criterios orientadores del funcionamiento de la CEV, el parámetro de control estará constituido por los artículos 1 y 2 transitorios del Acto Legislativo 01 de 2017 y, en lo pertinente, el Acto Legislativo 02 de 2017; *(iii)* en relación con el mandato, periodo objeto de estudio, funciones, composición, organización y aspectos metodológicos de la CEV, el examen de constitucionalidad partirá de reconocer el margen de configuración normativa del legislador extraordinario para la paz y, como criterio de razonabilidad, tomará en cuenta las experiencias comparadas sobre las comisiones de la verdad a las que se hará referencia en los fundamentos; *(iv)* en cuanto a la gestión, régimen de los comisionados y demás aspectos operativos de la CEV, el control se basará en los principios constitucionales de la función pública, en algunos casos, en los artículos 1 y 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y reconocerá también el margen de configuración normativo del legislador extraordinario para la paz; y, por último, *(v)* como parámetro de control de las reglas sobre acceso a la información, se emplearán los estándares constitucionales sobre acceso a la información pública derivados de los artículos 74 C.P. y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Ley 1712 de 2014, Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y de la jurisprudencia constitucional.

6. En este orden de ideas, en una primera parte, (5.3.) la Corte reiterará las características del control al procedimiento de formación de los decretos leyes para la paz, dictados al amparo del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, a partir de los requisitos de forma y competencia y del trámite de consulta previa que, eventualmente, debe ser llevado a cabo, y (5.3.2.) determinará si la regulación objeto de control satisface cada uno de tales presupuestos. De superar este examen, en una segunda parte, (5.4.1.) la Sala recordará la jurisprudencia nacional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca de la estructura del derecho a la verdad y, en particular, sus dimensiones, clases y mecanismos para su garantía. A continuación (5.4.2.), a partir de experiencias comparadas de comisiones de la verdad alrededor del mundo y de estándares internacionales y decisiones de órganos sobre derechos humanos que, aunque no forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, han permitido dar contenido a las reglas sobre comisiones de la verdad, se ofrecerá una exposición respecto del mandato, propósitos y aspectos fundamentales del funcionamiento de estos órganos. Esta exposición

no tendrá el propósito de establecer un parámetro estricto de constitucionalidad, pues ello iría contra la premisa según la cual todos los contextos y conflictos son distintos, y requieren mecanismos variados, adecuados para la transición.

Por el contrario, la ilustración de las experiencias comparadas y de algunos estándares internacionales y decisiones de órganos internacionales sobre derechos humanos tendrá la utilidad de visualizar con claridad cuándo una norma es abiertamente irrazonable y, por lo tanto, no puede tenerse como una válida manifestación del margen de configuración normativa del legislador. Todo esto, además, resultará resulta acorde con el estándar de control flexible previsto para un órgano con la misión específica de dar eficacia a un derecho de las víctimas y la sociedad sin, por otra parte, pretender restringir derechos o imponer penas. Luego de esta ilustración, (5.4.3.) la Sala indicará el marco constitucional básico en el cual se enmarca la creación de la CEV y (5.4.4.) se hará referencia a la inclusión de órganos autónomos e independientes en la estructura estatal. (5.4.5.) Por último, adelantará el control de constitucionalidad de los preceptos contenidos en el Decreto Ley sujeto a revisión.

5.3. El control del procedimiento de formación de los decretos leyes para la paz

7. A través del Acto Legislativo 01 de 2016, el Constituyente estableció varios mecanismos con el propósito de facilitar y asegurar el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Uno de estos instrumentos fueron las facultades presidenciales para la paz, contenidas en el artículo 2º *ibídem*. Por medio de esta disposición, se le confirió al Presidente de la República competencias de carácter legislativo, mediante las cuales concurre con el Congreso de la República en la producción de normas destinadas a la implementación de los compromisos pactados en el marco del Acuerdo Final.

A partir de la citada disposición constitucional, las atribuciones legislativas del Presidente de la República presentan las siguientes características: *(i) son temporales*, dado que solo pueden ser ejercidas dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016[30]; *(ii) tienen límites de índole material*, por cuanto únicamente son susceptibles de ser utilizadas para expedir decretos ley que *faciliten* y *aseguren* la *implementación* del Acuerdo Final y, desde otra perspectiva, no pueden ser usadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesiten mayoría calificada o absoluta para su aprobación, así como tampoco leyes que decreten impuestos; y *(iii)* los decretos emitidos

[30] En la providencia C-160 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Corte Constitucional señaló que la entrada en vigencia del Acto Legislativo se verificó el 30 de noviembre de 2016, tras examinar la satisfacción de los requisitos referidos en la Sentencia C-699 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa, para cumplir con el cierre del proceso de *refrendación popular*.

en uso de esas atribuciones tienen *control jurisdiccional* ante la Corte Constitucional, automático y posterior a su entrada en vigencia.

8. En la Sentencia C-699 de 2016[31], la Corte declaró la exequibilidad de las referidas competencias presidenciales para la paz, al considerar que no sustituían el principio de separación de poderes[32]. Señaló que el otorgamiento de facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República a través de actos reformatorios de la Carta no constituía en sí mismo un exceso del poder de reforma, como ya se había considerado en ocasiones anteriores[33]. En particular, la Sala Plena puso de manifiesto que la regulación estricta de las condiciones para la activación y ejercicio de tales atribuciones normativas suponía la salvaguarda del citado eje definitorio de la Constitución.

La Corte mostró que las facultades presidenciales para la paz se ponían en marcha solamente previo un proceso de refrendación popular, que el Congreso no se veía privado de su competencia legislativa ordinaria, dados los límites materiales para el ejercicio de las potestades excepcionales, y que el Legislador conservaba, además, la habilitación principal para el desarrollo e implementación normativo del Acuerdo Final. En este sentido, advirtió que la intervención legislativa del Presidente de la República estaba reservada únicamente para aquellos casos en los cuales su utilización fuera estrictamente necesaria. Además, explicó que no se suprimían los controles interorgánicos, expresión del equilibrio entre los poderes públicos y de la supremacía constitucional.

5.3.1. Forma y competencia en el procedimiento de formación de los decretos leyes para la paz

9. A partir de la regulación de las facultades extraordinarias del Presidente para la paz y del mecanismo de control constitucional instituido en el mismo Acto Legislativo 01 de 2016, de las normas superiores relativas al control de constitucionalidad y del carácter taxativo que debe asumir la interpretación del uso de dichas potestades, la Corte ha sostenido que la revisión automática de los decretos leyes para la paz tiene las siguientes características: *(i)* es expresa; *(ii)* es jurídica, en la medida en que su parámetro de control es la Constitución Política, lo que no descarta tomar en cuenta el contexto transicional como criterio interpretativo; *(iii)* debe garantizar la vigencia del Estado Social de Derecho; *(iv)* comprende una revisión formal y otra material; *(v)* es automática; *(vi)* es posterior; *(vii)* es única[34]*; (viii)* debe considerar el

[31] M.P. María Victoria Calle Correa.
[32] Eje estructurado a partir del contenido normativo de los artículos 1, 6, 113 y 121 de la C.P., y que informa toda su parte orgánica.
[33] *Cfr.*, las sentencias C-970 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-971 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Con fundamento en lo considerado por la Corte en la Sentencia C-1040 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras, se afirmó que esta habilitación era constitucional en la medida en que: *"(i) las condiciones que rodean la delegación evitan que el legislador se vea privado de su competencia, (ii) la habilitación remite al ejercicio transitorio y en un ámbito delimitado de la función legislativa, y (iii) no se suprimen los controles interorgánicos que preservan el equilibrio entre los poderes públicos y aseguren la supremacía constitucional"*.
[34] Pese a que el Artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 no previó, como sí lo hizo el Artículo 1º *ibídem* para el caso de las leyes proferidas en ejercicio de la habilitación por la vía rápida, que el control jurisdiccional sería único;

escenario particular, de modo que los límites impuestos han de partir de que el objeto de la habilitación legislativa es la búsqueda de la paz y ello se enmarca en un contexto complejo de justicia transicional y, *(ix)* la habilitación tiene precisas restricciones temporales y materiales[35].

10. De otra parte, con arreglo a similares fundamentos que explican los rasgos del control constitucional de los decretos leyes expedidos al amparo del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, la Corte ha establecido las exigencias que deben superar dichos actos jurídicos para ser encontrados compatibles con la Constitución. Desde la decisión sobre la constitucionalidad del primer decreto ley de esta naturaleza (D.L. 2204 de 2016, "*por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*"), contenida en la Sentencia C-160 de 2017, la Corte comenzó a construir su doctrina sobre el tema y, aunque con algunas divergencias terminológicas[36], ha proporcionado una conceptualización consistente a través de diversas sentencias.

11. Los decretos leyes para la paz deben superar eventuales *vicios de procedimiento en su formación* y *vicios relacionados con su contenido material*. Los primeros están asociados a los *actos*, los trámites, las condiciones, temporales o materiales, y las autoridades que intervienen en la producción del decreto ley que se controla. Por el contrario, los vicios de contenido material están relacionados con las eventuales contradicciones sustantivas entre el contenido de las disposiciones con fuerza de ley y los mandatos constitucionales. Por lo que interesa a esta primera parte, debe analizarse la estructura de los vicios de procedimiento en la formación de los decretos para la paz.

12. La verificación de que los decretos leyes superan los vicios de procedimiento en su formación, implica examinar dos órdenes generales de requisitos: *(i)* la *forma* y *(ii)* la *competencia*.

---

en la Sentencia C-699 de 2016 se concluyó que también lo era. Lo anterior, en aplicación del principio de interpretación sistemática, afirmando que por regla general en el marco constitucional el control integral configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta. No obstante, agregó que: *"8. Lo anterior no obsta para 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. Tampoco se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por problemas objetivos y trascendentales cubiertos con cosa juzgada aparente (…)."*

[35] *Cfr*. Sentencias C-644 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera. A.V. Diana Fajardo Rivera, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos; C-174 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[36] Una comparación exhaustiva y en detalle al respecto, puede verse en las sentencias C-565 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera. S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Carlos Bernal Pulido y Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Alberto Rojas Ríos y Diana Fajardo Rivera; y C-644 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera. A.V. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Alberto Rojas Ríos y Diana Fajardo Rivera. Las sentencias que ilustran el camino que ha seguido la consolidación de la metodología de control de los decretos leyes para la paz puede verse fundamentalmente en las sentencias C-160 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.V. Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa y Gloria Stella Ortiz Delgado; C-174 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. S.P.V. y A.V. Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos; y C-224 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. S.P.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos. A.V. Alejandro Linares Cantillo.

12.1. La forma comporta *(i.i.)* que el decreto ley haya sido firmado por el Presidente de la República y el ministro del ramo o el director de departamento administrativo respectivo, pues el artículo 115[37] de la Constitución consagra que los actos del Presidente de la República tienen *"valor y fuerza"* en la medida que estén suscritos y comunicados por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes constituyen el Gobierno nacional.

La *forma* también implica *(i.ii.)* que el decreto ley tenga un título y éste corresponda a su contenido (Art. 169 C.P.[38])[39] y *(i.iii.)* que se invoque expresamente la facultad en virtud de la cual el Presidente de la República adquiere atribuciones para dictar el decreto ley. Esto, con el fin de precisar la naturaleza jurídica del acto y la garantía del control constitucional por la autoridad competente. Por último, *(i.iv.)* debe contener los motivos que justifican la expedición de la regulación por la vía extraordinaria de las facultades habilitadas a través del denominado procedimiento de *fast track* adoptado en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016.

12.2. Por su parte, *(ii)* la *competencia* supone varios presupuestos específicos:

(ii.i) **Temporalidad.** El decreto ley debe ser emitido dentro de los 180 días siguientes[40] a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 (del 1 de diciembre de 2016[41] al 29 de mayo de 2017[42]).

(ii.ii) **Conexidad objetiva.** Conforme a este requisito, la materia regulada en el decreto ley objeto de control debe tener un vínculo cierto y verificable con los contenidos del Acuerdo Final. Este vínculo no implica que las correspondientes disposiciones se encuentren explícitamente expresadas en el Acuerdo Final, aunque esto pueda suceder en algunos casos. Con independencia de la literalidad del decreto ley, es posible que sus normas presenten una relación intrínseca con los contenidos del Acuerdo Final, en la medida en que tengan por objeto facilitar y asegurar su implementación y

---

[37] *"Art. 115.- El Presidente de la República es Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. // El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos// El Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el gobierno (…)."*

[38] *"Art. 169.- El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, (…)."*

[39] Aunque en providencias tales como la C-331 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado, no se incluyó en la síntesis conceptual la consideración del título y de la exposición de motivos como aspectos de *forma* a ser valorados, en el caso concreto sí se tuvieron en cuenta como referente de análisis. En cuanto a la invocación de las facultades, su inclusión como requisito de forma tampoco se efectuó en las providencias C-160 de 2017, *Cit*., C-253 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.P.V. Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo. A.V. Gloria Stella Ortiz Delgado y Aquiles Arrieta Gómez; y C-331 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sin embargo, al adelantarse el estudio del caso concreto sí se hizo referencia a este aspecto tanto en la C-160 de 2017 como en la C-331 de 2017 citadas.

[40] Se trata de días calendario, según se precisó en la Sentencia C-331 de 2017, *Cit.*

[41] La fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 fue objeto de consideración por la Corte Constitucional en la decisión C-160 de 2017, *Cit.*

[42] Sentencia C-331 de 2017, *Cit.*

desarrollo. En tales eventos, esto será suficiente para encontrar acreditado el presupuesto de conexidad objetiva.

La conexidad objetiva debe ser externa e interna. La primera supone la existencia de una relación entre el contenido de las normas legislativas analizadas y las materias contenidas en el Acuerdo Final. A su vez, la segunda conlleva la necesidad de que los preceptos analizados guarden una estrecha relación con los motivos puestos de manifiesto por el Presidente de la República, como justificación para la producción de la norma con fuerza de ley.

(ii.iii) **Conexidad teleológica.** Esta exigencia comporta el deber de que la regulación expedida por el Presidente de la República constituya un instrumento razonablemente idóneo para la realización de la finalidad para la cual fue considerada y, en especial, que sirva a los fines de desarrollar e implementar los contenidos del Acuerdo Final .

(ii.iv) **Estricta necesidad.** Conforme a este requisito, debe ser clara la falta de idoneidad del procedimiento legislativo ordinario y del procedimiento legislativo especial previsto en el Artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, para la expedición de la regulación objeto del decreto ley. Teniendo en cuenta que el ejercicio de la competencia legislativa extraordinaria implica una restricción legítima, pero considerable al principio democrático, en razón del déficit deliberativo y participativo que naturalmente contrae, debe acreditarse que su expedición era urgente desde el punto de vista práctico.

(ii.v) Respecto a la prohibición de regular asuntos expresa e implícitamente prohibidos para ser desarrollados a través del ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias conferidas por el constituyente derivado. Para el efecto debe tenerse en cuenta las materias que de manera expresa excluyó el constituyente derivado en el artículo 2, inciso 2, del Acto Legislativo 01 de 2016, así como aquellas con reserva estricta de ley, las cuales no pueden ser objeto de regulación por parte del Gobierno nacional.

5.3.2. La consulta previa en el procedimiento de formación de los decretos leyes para la paz[43]

13. Los principios de pluralismo, participación, diversidad e igualdad ocupan un lugar central en la Constitución Política de 1991. Entre las diversas razones que llevaron a su consagración, se destacan la apertura de la democracia a todos los sectores y, en especial a las minorías, el reconocimiento en la nueva Carta de personas y grupos históricamente excluidos, la superación de injusticias históricas y la apuesta por un concepto amplio de igualdad, respetuoso de las diferencias. Estos propósitos, aunados a la participación directa en la Asamblea Nacional Constituyente de representantes de los

[43] Se retoman aquí las consideraciones de la Sentencia C-007 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. S.P.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos.

pueblos indígenas, condujeron al reconocimiento de un amplio conjunto de derechos, asociados a la diversidad étnica[44].

14. Uno de los derechos consustanciales y más relevantes de las comunidades étnicamente diferenciadas es la consulta previa. La fuente de esta prerrogativa se encuentra, por un lado, en los artículos 2, 40 y 330 de la Constitución Política, a partir de los cuales se ha construido la existencia de un derecho calificado de participación de las comunidades frente a la extracción de recursos de sus territorios. Por otro lado, su consideración y exigibilidad se deriva de los artículos 6º y 7º del Convenio 169 de 1989 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, en los cuales se establece el derecho de los pueblos a ser consultados frente a toda medida administrativa o legislativa susceptible de afectarlos directamente[45].

Adicionalmente, en la Sentencia SU-383 de 2003[46], la Sala Plena subrayó que el derecho a la consulta previa es transversal al Convenio 169 de 1989 de la OIT, el cual prevé un conjunto de medidas para su salvaguarda, bajo los conceptos de concertación, participación, coordinación y consentimiento previo, libre e informado y refleja la decisión de la comunidad internacional de dejar atrás los enfoques integracionistas o asimilacionistas que inspiraban el Convenio 107 de 1957 de la OIT. En este sentido, la Sala Plena explicó que desde el asimilacionismo, los derechos de los pueblos indígenas se fundan en la superación de condiciones de vulnerabilidad, concebidas desde el punto de vista mayoritario (superación de la idea mayoritaria de la pobreza y el desarrollo). En contraste, indicó, el Convenio 169 de 1989 tiene como fundamento la autodeterminación, la autonomía y el respeto por la integridad de las tierras y territorios de los titulares de sus medidas.

La consulta previa es, entonces, un medio en cabeza de las comunidades étnicas para definir sus prioridades de vida y desarrollo y así llevarlas al diálogo intercultural con la sociedad mayoritaria, siempre bajo los supuestos de igualdad de culturas (Art. 70 C.P.) y buena fe (Art. 83 C.P.)[47]. Debe subrayarse que la concertación y el diálogo entre la sociedad mayoritaria y las comunidades étnicas se encuentran destinados no sólo a incorporar su conocimiento en las decisiones públicas, sino también a la protección de todos sus derechos. Por ello, la consulta previa es un derecho autónomo y, a la vez, una herramienta de protección de los demás derechos e intereses de sus titulares.

---

[44] Estos derechos deben leerse de manera armónica y sistemática con el Convenio 169 de 1989 de la OIT, instrumento incorporado al bloque de constitucionalidad (*Cfr*., entre muchas otras, las Sentencias; SU-383 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-704 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-376 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa y C-463 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa) y con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2006, que recoge la interpretación actualizada de la comunidad internacional en la materia (*Cfr*. Sentencias T-376 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa y C-389 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras).

[45] *Cfr*. Sentencia SU-039 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[46] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[47] Sentencia SU-383 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

15. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la consulta previa aplica frente a *toda medida susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas.* En ese sentido, la Corte ha dejado de lado la definición de tipos de medidas que dan lugar a la consulta y, en cambio, ha optado por desarrollar el alcance de la expresión *afectación directa,* como elemento que, en realidad, activa el ejercicio del derecho. De este manera, en la expedición de normas generales y abstractas, la Corte ha establecido que procede la consulta previa siempre que ellas *(i)* desarrollen un derecho fundamental de los pueblos indígenas; *(ii)* impongan cargas o establezcan beneficios a las comunidades; *(iii)* comporten un impacto en sus intereses, sin importar si se trata de uno negativo o uno positivo; *(iv)* altere el *ethos* de la comunidad, es decir, su identidad étnica; o *(iv)* impliquen una afectación diferencial para pueblos y comunidades étnicamente diferenciados[48].

16. Desde el punto de vista de la estructura del derecho, *(i)* se trata de una prerrogativa en cabeza de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes o negras, palenqueras, raizales o rom[49]; *(ii)* donde el obligado es el Estado colombiano, sin perjuicio de que los particulares participen en el espacio consultivo, en el marco de proyectos derivados de la iniciativa privada. En relación con su contenido, la Corte ha explicado que la consulta es un proceso de diálogo intercultural, que promueve y fortalece la participación de las comunidades étnicas diferenciadas, sobre la base de varios factores. De un lado, se halla la constatación del déficit de representación que enfrentan en los órganos centrales de decisión política, la importancia de incorporar el conocimiento local, cultural y ancestral de las comunidades afectadas y, del otro, el hecho de que la consulta previa es presupuesto de la vigencia del conjunto de derechos de los pueblos y comunidades mencionadas.

Este diálogo debe guiarse por el principio de buena fe, ser adecuado a la cultura de los pueblos y comunidades, adelantarse con sus representantes legítimos, y ser activo y efectivo. En consecuencia, se debe propiciar una participación real y no una simple comunicación de las medidas, bajo el entendido de que la consulta debe surtir efectos reales[50].

17. En el ámbito específico de las medidas normativas generales adoptadas por el Congreso de la República y de los decretos leyes expedidos por el Presidente de la República, la consulta debe efectuarse previo el inicio del

---

[48] El precedente puede observarse en las Sentencias C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-196 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; y C-389 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

[49] Si bien el Convenio 169 de 1989 se refiere a *"pueblos indígenas y tribales"* y, en Colombia no existen comunidades que se afirmen tribales, la Corte consideró, desde la sentencia C-169 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz, que pueblos indígenas y comunidades negras comparten condiciones de vulnerabilidad, así como la voluntad de considerarse pueblos cultural y étnicamente diferenciados, así que debían aplicarse a ambos grupos estos derechos, en lo que sean compatibles con las características de cada pueblo. Actualmente, la jurisprudencia consolidada del Tribunal hace referencia, como destinatarios de los derechos derivados de la identidad y la diversidad étnica, a pueblos indígenas, comunidades negras o afrodescendientes, comunidades o pueblos de palenque, al pueblo raizal y al pueblo gitano o rom.

[50] Para una descripción del conjunto de subreglas que guían la consulta previa, se remite la sentencia T-129 de 2011, donde se efectuó una sistematización adecuada de la jurisprudencia constitucional; y a las sentencias C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-196 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; y C-389 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa, en el plano del control abstracto de constitucionalidad.

trámite y de su expedición, respectivamente, con el propósito de que esta tenga eficacia. De lo contrario, su omisión frente a normas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, genera un vicio que conduce, por regla general, a su invalidez (inexequibilidad). Esta conclusión no es, sin embargo, absoluta. En atención a la complejidad de la regulación y la pluralidad de contenidos de ciertas leyes, el juez constitucional debe determinar el modo en que una afectación directa puede producirse, en ejercicio de su facultad general de fijar los efectos de sus decisiones, con el propósito de defender, de la mejor manera posible, la supremacía e integridad de la Carta Política.

Así, por ejemplo, la Corte ha declarado la inexequibilidad de leyes en su integridad (sentencias C-030 de 2008 y C-175 de 2009), dada la importancia de los temas tratados para los pueblos étnicos (Ley General Forestal y Estatuto de Desarrollo Rural); ha declarado la exequibilidad, aunque ha advertido la necesidad de consultar el desarrollo reglamentario o la ejecución de la ley (sentencia C-077 de 2017, sobre las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y social –Zidres-); ha dictado sentencias *integradoras,* cuando es posible incorporar la obligación de consulta, sin interferir excesivamente en las facultades del Congreso de la República; ha extendido exhortos al Congreso a fin de que adopte una regulación especial para los pueblos indígenas (sentencia C-208 de 2017, sobre reglas de etnoeducación) y ha declarado la inexequibilidad diferida de la ley, para evitar consecuencias normativas inaceptables, por ejemplo, en materia ambiental (sentencia C-366 de 2011, sobre la reforma al Código de Minas).

18. El procedimiento legislativo abreviado no estableció ninguna regla especial en torno a la consulta previa, de manera que debe entenderse que el Congreso y el Presidente de la República, en uso de sus facultades para la paz (Art. 2 del Acto Legislativo 01 de 2016), deben seguir las normas generales sobre la materia. Además, el punto 6.2. del Acuerdo Final introduce un capítulo étnico en cuya virtud se destaca la necesidad de incorporar de manera transversal la perspectiva étnica y cultural para la interpretación e implementación de lo todo lo convenido, en consideración, entre otros, de los principios de libre determinación, autonomía, gobierno propio, participación, consulta y consentimiento previo libre e informado, identidad, integridad social, económica y cultural, así como la titularidad especial sobre las tierras, territorios y recursos, y el respeto por las prácticas territoriales ancestrales de todos los grupos étnicos del país, lo que confirma la aplicabilidad de las normas generales en la materia.

5.3.3. El Decreto Ley 588 de 2017 cumple los requisitos constitucionales de forma y competencia para su expedición

19. Quienes se pronuncian en el presente proceso sobre los aspectos procedimentales, consideran que en la expedición de Decreto Ley 588 de 2017 se cumplieron los requisitos de forma y competencia establecidos en el Acto

Legislativo 01 de 2016 y en la jurisprudencia de la Corte[51]. Señalan que el Decreto Ley no desconoce reservas de ley o mayorías, absolutas o calificadas, para su aprobación. Así mismo, estiman que a través suyo no se decretan impuestos ni se introducen reformas a la Constitución y que la regulación se emitió dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016. Agregan que no obstante uno de sus títulos contiene disposiciones sobre el acceso a la información, estas no versan sobre la regulación del ejercicio del derecho, sino respecto del archivo de documentos, reserva y acceso a información.

20. De igual forma, indican que el Decreto Ley guarda conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, pues desarrolla el punto 5.1.1. sobre los derechos de las víctimas y, concretamente, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que lo hace de modo específico y detallado, que el contenido de la mayoría de sus artículos es transcripción textual del Acuerdo Final y las partes que no lo son tienen concordancia con el espíritu de lo pactado. Añaden que no se crea ni define, sino que se regula una institución, conforme a las reglas constitucionalmente fijadas, y que la motivación señalada en los considerandos del acto jurídico hacen explícito que sus reglas son un desarrollo del Acuerdo Final.

Por otra parte, los mismos intervinientes encuentran acreditada la estricta necesidad de acudir a las facultades legislativas del Presidente para la paz, pues, a medida de que han comenzado a funcionar los instrumentos judiciales de justicia transicional, orientados a beneficiar a los excombatientes y actores del conflicto armado, creen urgente e imperioso el inicio de las laborales de la CEV, destinada a garantizar a las víctimas el derecho a la verdad. Es imperativo, afirman, balancear el interés de la paz con un compromiso real y verificable hacia los derechos de las víctimas. Consideran que la urgencia también está dada porque el desarrollo de la CEV fue consagrado como prioritario, en tanto mecanismo de satisfacción oportuna de los derechos de los agraviados, en el punto 6.1.9.f. del Acuerdo Final.

En relación con el aspecto anterior, subrayan que la CEV fue creada a través de los artículos transitorios 2 y 4 del Acto Legislativo 01 de 2017, lo cual resulta de importancia en el marco de la revisión del Decreto Ley 588 de 2017, pues no podría predicarse déficit de deliberación democrática alguno, dado que el origen de la CEV es el citado Acto Legislativo y no el Decreto que se controla. En este sentido, añaden que en el trámite de dicha reforma constitucional existieron audiencias públicas, foros y espacios de participación de la sociedad civil, que las víctimas participaron mediante propuestas e,

[51] Se pronunciaron sobre los aspectos procedimentales del Decreto, con mención de unos u otros elementos de los que se indican a continuación en el texto de la sentencia, el Procurador General de la Nación, el Gobierno Nacional, la Defensoría del Pueblo, el ICTJ, la CCJ, CODHES, Colombia Diversa, Ruta Pacífica de las Mujeres, Alianza Cinco Claves, Movice, Colectivo Jurídico Orlando Fals Borda, Centro de Memoria del Conflicto, Corporación Viva la Ciudadanía, Casa de la Mujer, CITpax, Fundación Rodeemos el Diálogo, Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, de Los Andes, Libre y Nacional de Colombia y los ciudadanos Edwin Arturo Muñoz Murillo, Catalina Boada Acosta, Marcela Briceño Donn, Diana Margarita Fuentes Becerra y Pablo Cala.

inclusive, en la mesa de negociaciones de paz, y que se debatió acerca del carácter extrajudicial, de la autonomía de los comisionados y del funcionamiento de la CEV, entre otros aspectos.

En contraste con los argumentos anteriores, el Comité de Víctimas de la Guerrilla sostiene que el Presidente de la República carecía de competencia para expedir el Decreto 588 de 2016, debido a que este reproduce contenidos pactados del Acuerdo Final del 26 de septiembre de 2016, los cuales fueron rechazados por la ciudadanía en el plebiscito del 2 de octubre de 2016.

21. A juicio de la Sala, el Decreto Ley objeto de control cumple los presupuestos formales de las normas con rango de ley dictadas por el Ejecutivo al amparo del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, conforme a las reglas indicadas en los fundamentos anteriores.

El Decreto Ley 588 de 2017 fue firmado por el Gobierno nacional

21.1. El Decreto Ley fue expedido y firmado por el Presidente de la República, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro del Interior y la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública (E). Estos funcionarios componían el Gobierno nacional para el presente caso, pues sus ámbitos misionales estaban intrínsecamente ligados a la puesta en marcha de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. La organización y diseño de la CEV se encontraban dentro del típico ámbito de sus competencias gubernamentales.

La CEV es el mecanismo principal para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas y hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, como modelo de justicia transicional ideado para la terminación del conflicto armado y la construcción de la paz estable y duradera. En particular, constituye un componente fundamental para el funcionamiento del Sistema Integral de Verdad Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en el marco de la satisfacción de los derechos de los afectados por la violencia. En este sentido, su implementación estaba relacionada con el contenido de las funciones del Ministerio del Interior, que tiene la tarea general de velar por la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos[52], y del Ministerio de Justicia y del Derecho, encargado de diseñar toda la política pública en materia de administración de justicia en el país y, en el contexto actual, de formular mecanismos de justicia transicional[53].

[52] Ver, en especial, numerales 2, 10, 11 y 12, artículo 59, de la Ley 489 de 1998, "*[p]or la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*".
[53] Ver ordinales 1, 2 y 3 del artículo 2º del Decreto 2897 de 2011, "*[p]or el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho*".

Así mismo, desde el punto de vista organizacional, la creación de una entidad del orden nacional, como la CEV, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, y personería jurídica, está directamente vinculada, entre otras, a una de las misiones generales del Departamento Administrativo de la Función Pública, encargado de las políticas en materia de la organización administrativa del Estado[54]. En este orden de ideas, la Corte encuentra cumplido el requisito de la firma del Decreto Ley bajo examen por los funcionarios que constituían el Gobierno nacional.

El Decreto Ley objeto de control posee un título correspondiente a su contenido

21.2. En segundo lugar, el Decreto Ley 588 de 2017 cuenta con un título que corresponde a su contenido. El Gobierno anuncia que a través del Decreto "*se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*" y, en efecto, en el Título I se define la naturaleza de la CEV y su régimen jurídico, en el Titulo II se establecen los criterios orientadores de sus labores, en el Titulo III se fija el mandato, las funciones, atribuciones y lo relativo a la metodología para su trabajo y en el Titulo IV se incluyen regulaciones sobre el acceso a la información para el cumplimiento de su misión. En el Título V se introducen disposiciones sobre los órganos de dirección, composición y funciones del Organismo, en especial el régimen jurídico de los comisionados, en el VI se prevén los mecanismos de financiación y en el Título VII se crea un Comité de Seguimiento y Monitoreo, encargado de vigilar el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV.

El Decreto Ley examinado fue dictado en virtud de las facultades presidenciales para la paz

21.3. En tercer lugar, en el encabezado del Decreto Ley bajo examen se estatuye de forma expresa que su expedición tiene origen *"en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016 (...)"*, de lo cual se desprende que se trata de legislación extraordinaria proferida en desarrollo de las facultades presidenciales para la paz.

El Decreto Ley 588 de 2017 incluye una motivación

21.4. Por último, las disposiciones del Decreto Ley 588 de 2017 se encuentran antecedidas de un conjunto de consideraciones orientadas a justificar el uso de las facultades legislativas extraordinarias. El Gobierno nacional proporciona una serie de razones para mostrar la conexidad del Decreto Ley con el Acuerdo Final y en orden a sustentar por qué existía *"prioridad y urgencia"* de organizar la CEV, en el marco de la implementación de lo pactado. En ellas recalca, en particular, el ingrediente de la *"estricta necesidad",* de acudir a las competencias normativas excepcionales.

[54] *Cfr.*, en especial, artículos 19 y s.s. de la Ley 489 de 1998, *Cit*.

22. Por otra parte, la Corte encuentra que el Decreto Ley objeto de control, además de cumplir los requisitos de forma, satisface los presupuestos sobre competencia que determinan su validez constitucional, como regulación expedida por el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

El Decreto Ley analizado fue expedido en vigencia de las facultades presidenciales para la paz

22.1. En primer lugar, el Decreto Ley 588 del el 5 de abril de 2017, fue dictado mientras regían las atribuciones legislativas especiales para la paz, pues, según se advirtió (*vid*. supra 8), la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016 tuvo lugar el 1º de diciembre de 2016 y por consiguiente, los 180 días para ejercerlas finalizaron el 29 de mayo de 2017.

El Decreto Ley 588 de 2017 guarda relación de conexidad objetiva con el Acuerdo Final

22.2. En segundo lugar, el Decreto Ley mediante el cual se organiza la CEV guarda una relación evidente de conexidad objetiva, esto es, cierta y verificable, con el Acuerdo Final. De un lado, existe una relación de conexidad externa entre las disposiciones con rango de leyes expedidas por el Presidente de la República y los contenidos del Acuerdo Final. A través del Decreto Ley 588 de 2017 se estableció el diseño completo de la Comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, que fue uno de los cinco mecanismos establecidos en el Acuerdo Final como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, contemplado a favor de los derechos de las víctimas del conflicto en el punto 6.

La creación de la CEV fue expresamente pactada y sus rasgos más importantes previstos por el Gobierno nacional y las FARC-EP en el punto 5.1.1.1. del Acuerdo Final. En este se incluyeron sus objetivos, criterios orientadores, mandato, el periodo objeto de estudio, funciones, proceso de escogencia y calidades de los comisionados, presidente de la Comisión, duración de las labores, financiación y conformación de un comité de seguimiento y monitoreo. Estas previsiones contempladas por las partes fueron, casi en su totalidad, literalmente previstas en el Decreto Ley 588 de 2017. En algunos casos, el contenido de las disposiciones del Decreto Ley es transcripción literal de aquellas y en otros fueron introducidas ligeras variaciones a la redacción de los textos del Acuerdo Final para darle forma normativa en la regulación adoptada.

Sin embargo, lo relevante es que el contenido del Decreto Ley examinado es la manifestación legal del organismo concebido y diseñado, en sus elementos fundamentales, por las partes en el Acuerdo Final, para la garantía del derecho a la verdad de las víctimas, dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Además de esta constatación, la Comisión de la

Verdad creada mediante el Decreto Ley es parte medular del principio de centralidad de las víctimas que inspiró todo el Acuerdo Final y que se halla en la base del citado Sistema Integral, incorporado en el Punto 5 de los textos pactados. Precisamente por tal razón, en este sistema, junto a la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la Jurisdicción Especial para la Paz, las Medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz y las Garantías de No Repetición, fue ubicada la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

Adicionalmente, las partes acordaron un conjunto de principios que fueron tenidos en cuenta a lo largo de todo el trabajo para el desarrollo del Punto 5, sobre las víctimas del conflicto. Dentro de estos, se encuentran el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos, el reconocimiento de responsabilidades, la participación de las víctimas, el esclarecimiento de la verdad y el principio de reconciliación. Consecuentemente, los objetivos generales de la CEV en el Decreto que se revisa son el esclarecimiento de lo ocurrido, la contribución al reconocimiento, tanto de las víctimas como de responsabilidades, y la promoción de la convivencia en los territorios (Art. 2). De la misma manera, entre sus criterios orientadores, se encuentran la centralidad de las víctimas (Art. 5), la convivencia y reconciliación (Art. 10).

En este orden de ideas, resulta clara la conexidad objetiva de carácter externo entre el Acuerdo Final y el Decreto Ley 588 de 2017. De otra parte, se observa también la existencia de la conexidad interna requerida, es decir, de la relación entre las consideraciones que anteceden las normas del Decreto Ley y las disposiciones mismas. En aquellas se pone de presente que el Acto Legislativo 01 de 2017 creó el Sistema Integral y, como parte de este, la CEV, como un ente autónomo del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio, encargada del esclarecimiento de lo ocurrido, de promover y contribuir al reconocimiento y promover la convivencia en los territorios. En consecuencia, el objeto del Decreto Ley, se indicó, es *"dictar normas de organización de la CEV"*.

De la misma manera, el Presidente de la República advirtió que de acuerdo con el principio de centralidad de las víctimas, la CEV debe garantizar su participación, asegurar su dignificación y contribuir a la satisfacción, entre otros, de su derecho a la verdad. De otro lado, indicó que las organizaciones de la sociedad civil tienen una expectativa fundada y legítima de la puesta en marcha de la CEV y de la expedición del informe final, como medida de satisfacción de las víctimas, así como una espera en las recomendaciones que se puedan formular para la efectiva implementación de los demás instrumentos creados en el Acuerdo Final. Por último, entre las consideraciones relevantes, advirtió que existe un reclamo de las organizaciones internacionales por regular el acceso a la información

reservada, el cual, según indicó, se ve solventado a través del articulado del Decreto Ley.

La Corte encuentra que las anteriores consideraciones y motivaciones, en efecto, se reflejan adecuadamente en la regulación integral que llevó a cabo el Decreto Ley controlado, sobre la puesta en marcha y funcionamiento de la CEV. En efecto, el Decreto Ley reproduce el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2017 (Art. 1) y, a continuación, establece todo el desarrollo pertinente y necesario de la Comisión de la Verdad, a partir de los aspectos fundamentales ya pactados en el Acuerdo Final. En orden a ese propósito, consagra la naturaleza jurídica de la CEV, contempla sus objetivos, su mandato, define las reglas sobre su carácter extrajudicial, sus criterios orientadores (entre ellos, la centralidad de las víctimas), sus funciones y atribuciones.

Adicionalmente, incluye un título que regula el acceso a la información, reservada y de inteligencia y contrainteligencia por parte de la CEV; los órganos de dirección y composición de la entidad, las funciones, proceso de escogencia, faltas, incompatibilidades, calidades, inviolabilidad y exención de denuncia de los comisionados. Por último, prevé la financiación de la CEV y la regla de que deberá crearse un Comité de Seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que aquella formule. Así, el Decreto Ley plantea la organización, el régimen y las reglas para la entrada en funcionamiento de la CEV. En consecuencia, las justificaciones puestas de manifiesto en las consideraciones del Decreto Ley encuentran su reflejo en el respectivo articulado.

El Decreto Ley analizado guarda una relación de conexidad teleológica con el Acuerdo Final

22.3. En tercer lugar, resulta también acreditado, a partir de lo que se ha expuesto, el presupuesto de la conexidad teleológica entre los contenidos del Acuerdo Final y las disposiciones del Decreto Ley objeto de control.

El test de conexidad interna presentado anteriormente deja claro que las normas revisadas organizan, desarrollan y crean toda la estructura institucional y orgánica para el cabal funcionamiento de la CEV, concebida y delineada en el Acuerdo Final. En este, se dijo, fueron incluidos los objetivos, criterios orientadores, mandato, periodo objeto de estudio, funciones, proceso de escogencia y calidades de los comisionados, reglas sobre el presidente de la Comisión, duración de las labores, financiación y en relación con el comité de seguimiento y monitoreo. Pues bien, el Decreto Ley 588 de 2017 tradujo lo anterior en precisas reglas jurídicas y, adicionalmente, dispuso todas las demás previsiones necesarias para que este órgano del Sistema Integral pudiera contar con todas las herramientas para ser puesto en marcha.

En consecuencia, la Corte observa que el Decreto Ley 588 de 2017 sirve a los fines de desarrollar e implementar el Acuerdo Final y, en consecuencia, encuentra satisfecho el requisito de conexidad teleológica de sus normas.

El Decreto Ley objeto de control fue expedido con sujeción al requisito de estricta necesidad

22.4. En cuarto lugar, para la Sala es claro que, no obstante la existencia de medios legislativos, especial y ordinario, luego de finalizado el proceso de refrendación del Acuerdo Final y de que se dio inicio a la expedición de las normas más importantes para su implementación, era urgente e imperioso fijar las reglas sustantivas y operacionales de la CEV, para que lograra entrar a operar lo más pronto posible. La mayoría de intervinientes estima que, en la medida en que habían comenzado a funcionar los instrumentos judiciales de justicia transicional, orientados a beneficiar a los excombatientes y actores del conflicto armado, era urgente el inicio de las laborales de la CEV, destinada a garantizar a las víctimas el derecho a la verdad. Consideran, además, que el desarrollo de la CEV fue consagrado como prioritario, en tanto mecanismo de satisfacción oportuna de los derechos de las víctimas, en el punto 6.1.9.f. del Acuerdo Final.

Es cierto que a principios de abril de 2017, cuando se expidió el Decreto Ley que se examina, la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016, sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales, había entrado en vigencia más de tres meses atrás y, así mismo, el Decreto 177 del 17 de febrero de 2017, mediante el cual se crea el procedimiento para la efectiva implementación de algunas de las medidas previstas en la citada Ley 1820 de 2016, completaba casi dos meses rigiendo. Esto, como lo afirman los intervinientes, mostraba ya un atraso sensible en la implementación de los mecanismos de justicia transicional pactados en el Acuerdo Final, dirigidos a garantizar los derechos de las víctimas. Mientras que pasados los primeros cuatro meses luego de haber concluido la refrendación del Acuerdo Final, las personas que habían dejado las armas, contaban con garantías jurídicas para la reincorporación, en contraste, los dispositivos de salvaguarda del derecho a la verdad a favor de quienes sufrieron atrocidades en el marco del conflicto aún no habían sido ni siquiera impulsados.

El anterior desequilibrio en la implementación de los componentes del sistema acordado, con afectaciones evidentes para los derechos de las víctimas, es ya una razón importante que muestra la urgencia que existía de organizar normativamente la CEV y los riesgos que hubiera significado para la estabilidad y buena marcha del proceso someter esta entidad al trámite legislativo. En ese sentido, varios intervinientes dentro del presente proceso subrayan que en la CEV recae gran parte de la garantía de su derecho a la verdad y que su implementación resultaba urgente e imperiosa[55]. En el mismo sentido, en diciembre de 2016, cuando aún no había transcurrido un mes de la

[55] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ICTJ, CCJ, Red Colombiana de Lugares de Memoria, Corporación Viva la Ciudadanía, Genus DH: Semillero de investigación de formación en Derechos Humanos y Género - Corporación Universitaria del Cauca, Fundación Rodeemos el Diálogo ReD, Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, Rodrigo Uprimny Yepes, Vivian Newman Pont, Mauricio Albarracín Caballero, María Paula Ángel Arango y Ana María Ramírez Mourraille, Edwin Arturo Muñoz Murillo y Catalina Boada Acosta, Marcela Briceño Donn y Diana Margarita Fuentes Becerra.

finalización del proceso de refrendación del Acuerdo Final, varias organizaciones de víctimas, en una audiencia temática ante la CIDH, luego de denunciar la difícil situación de derechos humanos en el país por el crimen de desaparición forzada, solicitaron celeridad al Gobierno en la implementación de la CEV y de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado[56].

Existe, con todo, una razón todavía más relevante que mostraba la urgencia de implementar y organizar normativamente la CEV y, por lo tanto, justifica la utilización de las facultades extraordinarias para la paz. La implementación de acuerdos de paz y la puesta en funcionamiento de los componentes de la justicia de transición, como lo han mostrado las experiencias comparadas, son siempre perentorias luego de finalizado un conflicto armado o de finalizada la época de dictadura y, de hecho, parecen determinar los niveles de éxito de la terminación de las hostilidades. Sin embargo, incluso más urgentes que las medidas generales de implementación, son aquellas destinadas a salvaguardar la confianza entre las partes y los derechos de las víctimas, pues estos siempre son puestos en juego, en mayor o menor medida, con cada modelo de transición, de modo que los mecanismos acordados para garantizarlos deben ser asegurados cuanto antes.

Lo anterior es mucho más claro en Colombia, si se toma en cuenta el modelo transicional acogido mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, en el cual, el derecho a la verdad adquiere un papel protagónico, con instituciones como la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y su utilización en la forma de mecanismo para condicionar el otorgamiento de beneficios y tratamientos especiales de justicia (Art. 1). Además, una muestra pública de que los derechos de las víctimas no solo fueron tenidos en cuenta en la negociación, sino que son asumidos seriamente en la transición y se comienzan a salvaguardar rápidamente genera credibilidad y reduce eventuales oposiciones a los procesos de paz, además de hacer más robusto el apoyo público al proyecto de reconciliación.

Desde otro punto de vista, la investigación sociológica ha mostrado que en la mayoría de los países lo más adecuado es iniciar la comisión de la verdad cuanto antes. Se ha constatado que el impulso político y el respaldo popular a la iniciativa de crear un órgano como estos son mayores cuando se acaba de poner fin a las hostilidades y las posibilidades de traducir ese ímpetu en reformas estructurales al sistema político o en purgas rigurosas a los violadores de derechos humanos son limitadas. Además, se ha evidenciado que las comisiones de la verdad también pueden lograr el efecto secundario de neutralizar presiones que pretenden reformas inmediatas y otras medidas de rendición de cuentas no siempre convenientes, pues dan tiempo al Gobierno

[56] CIDH. 159 Periodo Ordinario de Sesiones. Audiencia sobre derechos humanos y proceso de paz en Colombia. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=33

para evaluar la situación, fortalecer las instituciones y proyectar adecuadamente las medidas que se requieren[57].

En este orden de ideas, la Sala Plena estima que existía urgencia de implementar normativamente y organizar el funcionamiento de la CEV y, en esta medida, de prever las normas sobre su naturaleza y régimen jurídico, criterios rectores u orientadores de sus labores, mandato, funciones y metodología para su trabajo, regulaciones sobre el acceso a la información para el cumplimiento de su misión y acerca de los órganos de dirección, composición y funciones, el régimen jurídico de los comisionados, los mecanismos de financiación y las previsiones relativas a la forma de llevar a cabo el seguimiento a las recomendaciones que deberá efectuar el organismo. En consecuencia, se concluye que el empleo de las facultades legislativas para la paz por parte del Presidente de la República supera el requisito de estricta necesidad.

El Decreto Ley 588 de 2017 no desconoce las reservas de leyes especiales y de acto legislativo previstas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016

22.5. En quinto lugar, la Corte encuentra acreditado que las medidas establecidas en el Decreto Ley 588 de 2017 no corresponden a aquellas materias vedadas a la competencia normativa extraordinaria del Ejecutivo, en la medida en que no se relacionan con la expedición de actos legislativos, leyes orgánicas, códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absolutas para su aprobación, ni con el establecimiento de impuestos o materias cuya reserva de ley exclusiva corresponda ejercer al Congreso de la República.

Además, la Corte comparte el punto de vista de un grupo de intervinientes[58] y del Procurador General de la Nación, según el cual, el Decreto Ley no se ocupa de materias de reserva de ley estatutaria. El Título IV regula el acceso a la información por parte de la CEV y establece reglas sobre la colaboración que las entidades del Estado deben prestarle para el cumplimiento de su mandato y funciones; sobre el acceso a la información reservada; la celebración de convenios y protocolos entre la CEV y otras instituciones en relación con el acceso a información, así como respecto de la publicación, divulgación y acceso a medios de comunicación. Sin embargo, estas normas no se ocupan de regular el contenido o núcleo esencial del derecho de acceso a la información pública, ni de regular integralmente esa atribución.

---

[57] Hayner, Priscilla B., *Unspeakable truths. Facing the challenge of truth commissions*, New York and London, Routledge, 2002, p. 299. Lo indicado explica, además, que las comisiones de la verdad hayan sido creadas más comúnmente mediante decretos gubernamentales, que a través de leyes. Obviamente esto depende del contexto político en el cual haya surgido la iniciativa de la comisión de la verdad y de las características de la violencia armada que se haya pretendido terminar. Por ejemplo, fueron creadas mediante decretos las Comisiones de la verdad de Argentina en 1983, de Uganda en 1986, de Chile en 1990, de Chad en 1990, de Haití en 1994, de Nigeria en 1999, de Perú en 2001 y de Marruecos en 2004. En cambio, fueron establecidas a través de leyes de los respectivos parlamentos las Comisiones de Sudáfrica en 1995, de Sierra Leona en 2000, de Ghana en 2002 y de Liberia en 2005. Hayner, Priscilla B., "Truth commissions: a schematic overview", en *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 862, 2006.

[58] Ministerio de Justicia y del Derecho (en la audiencia pública celebrada) y Defensoría del Pueblo.

Las normas citadas solamente desarrollan una de las facetas del derecho de petición, en el plano de los trabajos de la CEV, cuya regulación integral y detallada se halla contenida en la Ley Estatutaria 1755 de 2015. Así, la Sala encuentra que en el uso de las facultades presidenciales para la paz, no se desconoció la prohibición de regular materias objeto de reserva de ley estatutaria.

El Decreto Ley examinado fue expedido una vez entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2016

22.6. En sexto lugar, aunque no hace parte de los presupuestos de los requisitos especiales de procedimiento de los decretos leyes para la paz, debe realizarse una precisión, en relación con la objeción del Comité de Víctimas de la Guerrilla, según la cual, el Presidente de la República no tenía competencia para organizar la CEV, a causa del rechazo en las urnas a los acuerdos iniciales pactados con las FARC-EP y a que el Decreto Ley incorporó gran parte de lo que se hallaba expresado en dichos textos iniciales.

Como se indicó atrás, desde la Sentencia C-160 de 2017[59], la Corte concluyó que el Congreso de la República llevó a cabo un acto de reconocimiento y reiteración del proceso de refrendación del Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2017, a partir de las condiciones fijadas por la Corte, con una conclusión favorable sobre su efectiva finalización. Como consecuencia de lo anterior, la Sala Plena determinó que el Acto Legislativo 01 de 2016 y los procedimientos y competencias que este prevé para la implementación normativa del Acuerdo Final habían entrado en vigencia. Por lo tanto, de forma opuesta a lo que plantea la organización interviniente, el Presidente de la República contaba efectivamente con las competencias legislativas extraordinarias que le confería el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016, al amparo de la cuales emitió el Decreto Ley examinado.

El Decreto Ley 588 de 2017 satisface la reserva de ley establecida en los artículos 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2012 y 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017

22.7. Es necesario, adicionalmente, precisar que la organización de la CEV satisface la reserva de ley exigida en el inciso 3º del artículo 1º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2012 y en el inciso 2º del artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, para la definición de su composición, funciones y atribuciones. Estos últimos elementos son previstos en el Decreto Ley que se controla, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades legislativas extraordinarias conferidas directamente por el Constituyente, en el artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2016. En estos supuestos, como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte, cuando el Presidente actúa en cumplimiento de facultades extraordinarias, aunque de manera excepcional,

[59] M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.V. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa, Gloria Stella Ortiz Delgado. A. P. V. Aquiles Arrieta Gómez.

lo hace como legislador y, en este sentido, las normas jurídicas que expida tienen el carácter material de ley[60].

El Decreto Ley objeto de control no estaba sometido al trámite de consulta previa

23. A juicio de la Corte, las normas previstas en la regulación que se estudia no estaban sujetas a consulta previa.

23.1. Un grupo de intervinientes asegura que las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 588 de 2017 bajo revisión, al establecer los criterios de conformación de la CEV, como mecanismo extrajudicial encargado de contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de promover el reconocimiento y la convivencia en los territorios, afecta de manera directa el derecho de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas a la verdad, a las garantías de no repetición y al territorio[61].

Explican que esto es así porque el Capítulo Étnico del Acuerdo Final establece como salvaguardas específicas para las comunidades *(i)* la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones representativas en las diferentes instancias que se creen, en el marco de la implementación del Acuerdo Final; *(ii)* la adecuada incorporación de la perspectiva étnica y cultural en el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados y; *(iii)* el respeto y garantía del derecho a la participación y consulta en la definición de los mecanismos judiciales y extrajudiciales establecidos en el Acuerdo Final. Por estas razones, consideran que la normatividad expedida debió habérseles consultado y proponen, en consecuencia, declaratorias de exequibilidad condicionada o *"temporal"* y otras medidas para garantizar la satisfacción del derecho que afirman desconocido y que el Decreto examinado sea conservado en el ordenamiento jurídico.

23.2. Por su parte, el Ministerio del Interior afirma que la regulación no ocasiona afectaciones directas a las comunidades étnicamente diferenciadas, pues la CEV está concebida para la satisfacción del derecho a la verdad en general, no de específicos grupos de víctimas. Sostiene que la CEV busca crear procesos de verdad, reparación, no repetición y un relato de Nación, dirigidos a toda la sociedad y, en este sentido, su regulación no tiene afectaciones diferenciales para las minorías étnicas. En consecuencia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Ley, por esta específica razón.

23.3. Como se observa, la mayoría de los intervinientes para quienes existía el deber de llevar a cabo el procedimiento de consulta previa del Decreto Ley analizado coinciden en que ello se deriva de las salvaguardas y otras garantías

[60] *Cfr.* Sentencias C-921 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería; C-1154 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y C-135 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[61] Se manifestaron sobre este argumento, a través de unos u otros aspectos, CODHES, la OPIAC, el CRIC, la ONIC y el CONPA.

previstas en el Acuerdo Final, relacionadas en algunos casos con el diseño y puesta en marcha de los mecanismos judiciales y extrajudiciales pactados. Como primera cuestión, la Corte debe precisar que, más allá de que la incorporación de los contenidos del Acuerdo Final al sistema jurídico, como se indicó en la Sentencia C-630 de 2017[62], requiere de su implementación normativa por los órganos competentes, las referidas salvaguardas y garantías no pueden entenderse con prescindencia del elemento de *afectación directa*, como parecen hacerlo las objeciones que se analizan.

En efecto, en el punto 6.2.3. del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, sobre salvaguardas y garantías y, específicamente, en el subpunto sobre "*Salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia*", se establece que la implementación de los acuerdos en ningún caso irá en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos, que se incorporará, entre otros, un enfoque étnico, y que se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa libre e informada en la fase de implementación de los acuerdos, así como el derecho a la objeción cultural, "***siempre que procedan***" (negrilla fuera de texto).

De igual manera, en el mismo subpunto, letra e. "*[e]n materia de víctimas del conflicto: «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición»*", las partes acordaron que para el diseño de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos, se incorporará la perspectiva étnica y que se garantizará el derecho a la participación y consulta en la definición de estos mecanismos, "***cuando corresponda***" (negrilla fuera de texto). De este modo, en criterio de la Sala, las expresiones resaltadas implican que las citadas salvaguardas y garantías, orientadas a amparar los derechos de las comunidades étnicamente diferenciadas no presuponen o dan por resuelta la afectación directa que se precisa para la activación del deber de consulta previa. Por el contrario, se trata de un presupuesto que, en los propios términos pactados, debe concurrir para que surja del deber concertación de las medidas normativas a implementar en el marco del Acuerdo Final[63].

23.4. Precisado lo anterior, la Sala Plena observa que el Decreto Ley 588 de 2017 fija los objetivos de la CEV, ligados al esclarecimiento de lo ocurrido en desarrollo del conflicto, la afirmación de las víctimas, la contribución al reconocimiento de responsabilidades y la promoción de la convivencia en los territorios. Así mismo, establece el mandato de la CEV, sus funciones, el periodo histórico y los contextos a investigar, sobre la base de un conjunto de criterios orientadores, sustancialmente centrados en las víctimas. Por otro lado, adopta una serie de normas relacionadas con los órganos de dirección y

[62] MM. PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

[63] A la luz del Acuerdo Final, el trámite consultivo libre e informado, de conformidad con estándares constitucionales e internacionales, deberá llevarse a cabo en la definición de los diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales y de modo o general en la fase de implementación de los acuerdos, "*siempre que proceda*" o *"cuando corresponda*", lo que hace referencia a aquellos casos en los cuales las medidas normativas a implementar se proyecten de manera directa y específica sobre los pueblos étnicamente diferenciados.

composición de la CEV, su financiación y el Comité de Seguimiento que se creará para monitorear el cumplimiento de las recomendaciones que realice la entidad en el informe final. En estos términos, la regulación instituye el mecanismo de verdad del modelo de transición, orientado a garantizar en lo fundamental los derechos de las víctimas.

Claramente, no todas las víctimas se vieron afectadas de la misma manera en el contexto del conflicto, pues las confrontaciones tuvieron efectos desproporcionados respecto de algunos grupos poblacionales. Dentro de los afectados sobre los cuales la violencia desató especiales consecuencias, se encuentran, entre otros, los pueblos étnicamente diferenciados, como lo subrayan algunos intervinientes. La Corte, en efecto, ha constatado que las comunidades étnicas han sufrido una afectación especial, en desarrollo de las hostilidades (Autos 004 y 005 de 2009)[64]. Esto, a causa del carácter marcadamente rural que tuvo el conflicto y a la complejidad que alcanzó en algunas zonas del territorio nacional, lo cual produjo la violación de la integridad de las tierras de los pueblos indígenas, comunidades negras, palenqueras, raizales y rom. Diversas parcialidades sufrieron también el reclutamiento y el desplazamiento forzados y un conjunto de violaciones especiales en relación con sus miembros.

En este sentido, la CEV que se organiza y regula en el Decreto Ley examinado está destinada a garantizar el derecho a la verdad de las víctimas y, en especial, de aquellas que padecieron de modo diferenciado la violencia armada, como ocurrió con los pueblos étnicos. Con todo, en criterio de la Sala, las normas de organización de la CEV, que definen los marcos y elementos generales de su misión, en sí mismas no producen una afectación específica y concreta sobre tales pueblos. Si bien el papel de la CEV dentro del modelo transicional está ligado a la eficacia de los derechos, entre otros grupos de víctimas, de las etnias que sufrieron daños por causa del conflicto, el Decreto Ley no incorpora medidas especiales que, en desarrollo de los trabajos de la CEV, sean susceptibles de ocasionar un efecto directo y particularizado sobre los grupos poblacionales étnicamente diferenciados.

Las finalidades de la CEV, el mandato, las funciones y las normas de organización administrativa interesan por igual a todas las víctimas de las hostilidades, aunque ciertamente de modo especial a aquellos grupos que sufrieron impactos diferenciados. Se trata, en todo caso, de normas generales que definen las características básicas que tendrá el mecanismo para la salvaguarda de la verdad y los elementos mínimos requeridos a fin de su puesta en funcionamiento. El Decreto Ley que se examina no introduce, por ejemplo, reglas procedimentales u operativas concretas para la realización de las labores de la CEV, que sean de aplicación inmediata y tengan una incidencia directa y la virtualidad de ocasionar afectaciones específicas a las diversas etnias. En este sentido, incluso los enfoques diferenciales para el cumplimiento de las labores de la CEV (Arts. 8 y 11.3 del Decreto Ley 588 de

[64] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2017) son generales, en tanto orientan el desarrollo de sus funciones y deberán ser materializados en la definición de sus técnicas de trabajo y metodologías.

La organización de la CEV dispuesta en el Decreto Ley 588 de 2017 representa, así, un nivel general de regulación, que requiere una ulterior materialización y desarrollo, incluso en el plano normativo. En efecto, el inicio y desarrollo de las labores de la CEV, sus actuaciones propiamente dichas, implican la previa definición, como mínimo, de su reglamento (Art. 23.2) y su metodología (Art. 14) por parte de los comisionados, de ahí que se les conceda un periodo previo de 6 meses "*para preparar todo lo necesario para su funcionamiento*". Esto es, por otro lado, una consecuencia común al estatuto de las comisiones de la verdad y la autonomía que generalmente se les confiere en el desarrollo de su misión[65].

De esta manera, la Sala considera que las disposiciones que integran el Decreto Ley establecen un marco normativo general de implementación de la CEV, pero no incorporan medidas susceptibles de afectar de manera especial, directa y diferenciada a las comunidades étnicas. Las hipotéticas afectaciones directas que podrían seguirse del funcionamiento de la CEV no provendrían de las disposiciones de la regulación analizada sino, eventualmente, de decisiones concretas de la CEV sobre la manera y condiciones para abrir específicos escenarios de participación.

En este orden de ideas, la Corte constata la inexistencia de vicios de procedimiento en la formación del Decreto Ley 588 de 2017 y, en consecuencia, se ocupará ahora del control material de sus contenidos.

5.4. Fundamentos materiales

5.4.1. EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS A LA VERDAD

24. El problema esencial de la justicia de las sociedades que transitan de una época de confrontación armada hacia el fin del conflicto consiste en definir cómo enfrentar las atrocidades del pasado[66]. Este problema, a su vez, cuestiona a los Estados acerca de la relación que ha de existir entre dos

[65] Como se mostrará, normalmente las normas jurídicas de creación y organización de las comisiones establecen su mandato, periodo de labores y época a investigar, así como previsiones sobre su composición. En cambio, la definición de los procedimientos específicos y las metodologías que se emplearán para llevar a cabo el esclarecimiento de los crímenes y la reconstrucción de la memoria de la época de violencia investigada, se le concede al respectivo órgano. Esto se ha considerado crucial, pues a partir del análisis que en la fase de preparación de sus trabajos efectúan las comisiones, sobre el objeto de estudio, el lapso histórico a investigar y el tiempo del que disponen, se pueden definir con propiedad dichas técnicas y metodologías.

[66] *Cfr*. entre las más relevantes, las Sentencias C-771 de 2011 y C-052 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-579 de 2013. M.P. Jorge Pretelt Chaljub; C-370 de 2006. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-936 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En el mismo sentido, ver Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*", Informe del Secretario General; Teitel, Ruti G., "Introduction: Transitional Justice Lived", en Íd., *Globalizing Transitional Justice*. *Contemporary Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. xiii; Lambourne, Wendy, "Transformative jusice, reconciliation and peacebuilding", en Buckley-Zistel, Susanne; Koloma Beck, Teresa; Braun, Christian; Mieth, Friederike (edited by), *Transitional justice theories*, Routledge, Oxfordshire, 2015, p.19; Subotic, Jelena, "Bargaining justice. A theory of transitional justice compliance", en Buckley-Zistel, Susanne; Koloma Beck, Teresa; Braun, Christian; Mieth, Friederike (edited by), *Ob. Cit.*, p. 127.

deberes tendencialmente en tensión: los tipos de respuestas que debe proporcionarse a los crímenes causados y el imperativo de garantizar la cesación de las hostilidades[67]. Se requiere ajustar cuentas con un pasado de abusos a gran escala, pero al mismo tiempo salvaguardar procesos de reconciliación nacional[68].

25. En el centro de la anterior tensión, se ubican los objetivos de restablecimiento de la confianza pública en el Estado de Derecho, la pacificación y, en especial, la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición[69]. Los derechos de quienes han sufrido los horrores de la guerra y las delicadas formas de equilibrarlos entre sí se convierten en el reto más importante del

---

[67] Crocker, David D., "Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil", en Minow, Martha; Crocker David; y Mani, Rama (autores), Saffon, María Paula (estudio preliminar), *Justicia transicional*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana - Instituto Pensar, Bogotá D.C., 2011, pp. 112-113. Este es el centro y dilema fundamental de la justicia transicional y de una solución que sea capaz de encontrar un equilibrio aceptable, en el contexto de las condiciones políticas, sociales y culturales de cada sociedad, depende el éxito de los procesos transicionales. Rama Mani precisa que el desafío consiste en determinar cómo atender las reclamaciones legítimas de justicia presentadas por las víctimas y los sobrevivientes de abusos extremos, de tal manera que se consiga el delicado balance entre, por un lado, evitar la vuelta al conflicto o una crisis y, por el otro, consolidar una paz duradera basada en la equidad, el respeto y la inclusión, lo que requiere reformas institucionales o cambios sistémicos. Mani, Rama, "La reparación como un componente de la justicia transicional: la búsqueda de la «justicia reparadora» en el posconflicto", en Minow, Martha; Crocker David; Mani, Rama (autores), Saffon, María Paula (estudio preliminar), *Ob.* Cit., p. 158; Uribe de Hincapié, María Teresa, "Esclarecimiento histórico y verdad jurídica: notas introductorias sobre los usos de la verdad", en De Gamboa Tapias, Camila (editora), *Justicia transicional*: *teoría y praxis*, Universidad del Rosario, Bogotá D. C., 2006, p. 324.

[68] En la Sentencia C-052 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, la Corte indicó: "*puede entenderse por justicia transicional una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes*" . Así mismo, en la Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Pretelt Chaljub, la Sala Plena afirmó: "*[l]a justicia transicional busca solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz, entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades. Para ello es necesario conseguir un delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades y prevenir la vuelta a la violencia (paz negativa) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (paz positiva*) (se transcribe sin citas).

[69] Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Pretelt Chaljub. Los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición han sido reconocidos en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos, en los Actos Legislativos 01 de 2012 y 01 de 2017, en la jurisprudencia de tribunales regionales de derechos humanos, y en la doctrina de la Corte Constitucional. Una ilustración de los tratados, convenciones y protocolos sobre la materia y de la jurisprudencia internacional más relevante puede encontrarse en las sentencias C-370 de 2006. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-228 de 2002. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; T-576 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-130 de 2006. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; y C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En la jurisprudencia de la Corte, desde la Sentencia C-228 de 2002. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, que recogió los primeros avances de las sentencias T-275 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-443 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-740 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis y SU-1184 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la comprensión de los derechos de las víctimas fueron ampliados, de modo que se abandonó definitivamente la idea de que solo les asiste la posibilidad de reclamar un resarcimiento económico por los daños causados con el delito y se acoge la concepción de que tienen verdaderos derechos, además, a la justicia, la verdad y a que se garantice la no repetición de los crímenes que las vulneraron. La doctrina formulada en la Sentencia C-228 de 2002 ha sido reiterada y ampliada en múltiples providencias posteriores, desde las C-578 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-580 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-916 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, que inicialmente la ratificaron, hasta la T-418 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, pasando por las Sentencias C-370 de 2006. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-454 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-936 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-576 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-1033 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-180 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos y C-286 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre las más representativas.

diseño de los mecanismos de justicia transicional. En este sentido, la naturaleza de los crímenes, la duración del conflicto, su complejidad y las condiciones políticas en que se desarrolle la transición serán determinantes para la identificación de los modos apropiados en que los daños a las víctimas habrán de ser resarcidos.

26. Particularmente en el marco de guerras civiles, cuando su finalización es acompañada de procesos destinados a recomponer las condiciones de vida de la multiplicidad de víctimas y de lograr mínimos de reconciliación, el derecho a la verdad de los agraviados adquiere una importancia inusitada. La reconciliación entendida como, al menos, la posibilidad de convivir en un marco de respeto y de canalizar los desacuerdos de una manera no violenta, implica lidiar mínimamente con duelos inconclusos, para lo cual resulta imprescindible el conocimiento, reconocimiento y difusión pública de las atrocidades pasadas[70]. La pretensión de la reconciliación presupone un acuerdo básico sobre lo ocurrido y la explicación de por qué ocurrió[71].

27. Como lo ha puesto de manifiesto la literatura especializada, la verdad es un componente esencial de la transición de las sociedades. Ayuda a establecer un registro histórico de los abusos de los derechos humanos durante conflictos violentos y, en cuanto tal, juega un papel clave en el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas, además de servir de base a la futura convivencia[72]. Desde el punto de vista instrumental, se está en mejor capacidad de llevar a cabo ciertos objetivos si se tiene certeza acerca de lo ocurrido. Así, por ejemplo, puede ser útil identificar los colaboradores o agentes del antiguo régimen para tener la seguridad de que no obstaculizarán los esfuerzos de reconstruir la sociedad. Sin embargo, la verdad también posee un valor intrínseco. Una víctima puede querer acceder a archivos secretos y saber si fue mencionada por sus perpetradores, aunque estos ya hayan muerto, mientras que otra persona en la misma situación puede preferir nunca enterarse de lo ocurrido[73].

28. El derecho a la verdad de las víctimas ha sido reconocido y desarrollado ampliamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte IDH, en los Actos Legislativos 01 de 2012 y 01 de 2017 y en algunas decisiones de órganos regionales de derechos humanos y estándares

---

[70] Crocker, David D., "Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil", en Minow, Martha; Crocker David; y Mani, Rama (autores), Saffon, María Paula (estudio preliminar), *Justicia transicional*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana - Instituto Pensar, Bogotá D.C., 2011, p. 131.

[71] *Ibíd.*, p. 115. Según el mismo autor: "*Es poco probable que los antiguos enemigos se reconcilien si lo que se considera una mentira para una parte es la verdad para la otra*".

[72] Buckley-Zistel, Susanne, "Narrative truths. On the Construction on the Past in Truth Commissions", en Buckley-Zistel, Susanne; Koloma Beck, Teresa; Braun, Christian; Mieth, Friederike (edited by), *Transitional justice theories*, Routledge, Oxfordshire, 2015, p. 144.

[73] Elster, Jon, "Justice, Truth, Peace", en Williams, Melissa S.; Nagy, Rosemary; Elster Jon, *Transitional Justice*, New York University Press, New York and London, 2012, p. 81. De acuerdo con Ruti Teitel, el derecho a la verdad permite a las víctimas y a la sociedad saber y participar de la reconstrucción del pasado a la luz de las circunstancias políticas del presente. Según afirma, las investigaciones históricas y la narrativa juegan un rol importante en la conexión del pasado con la actualidad. Las explicaciones transicionales incorporan los legados de violaciones sistemáticas y trazan una línea que redefine un específico pasado y reconstruye la identidad política del Estado. Teitel, Ruti, *Transitional Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

internacionales de sobre la materia que, aunque no forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, han contribuido a proporcionarle sentido y alcance. Principalmente a partir de la abundante jurisprudencia constitucional y de la Corte IDH, es posible observar, en primer lugar, que la verdad ha sido identificada como un derecho individual y también como un derecho colectivo de los pueblos; en segundo lugar, ha sido entendida como un derecho autónomo y, así mismo, como una garantía para la realización de otros derechos; por último, se ha mostrado que existen mecanismos judiciales y medios extrajudiciales para garantizar su realización. En lo que sigue se expondrán estas distinciones en torno al derecho a la verdad, a partir de las referidas fuentes jurisprudenciales, previa mención cronológica breve de su evolución.

5.4.1.1. Evolución del derecho a la verdad. Breve mención histórica

29. Las primeras normas asociables al derecho a la verdad estuvieron destinadas a la prevención de la desaparición de personas en escenarios de confrontación bélica, bajo el amparo del DIH. En los Convenios I y II de Ginebra de 1949, se estableció el deber humanitario de hallar e identificar a los desaparecidos, heridos y náufragos en combate. En el Convenio IV se fijó la obligación para las partes en conflicto, en la medida de las posibilidades, de facilitar la búsqueda de personas fallecidas y de los miembros dispersos de familias a causa de la guerra. Por su parte, en 1977, en el Protocolo I Adicional a los citados Convenios, se introdujo expresamente el compromiso de buscar a los desaparecidos señalados por una de las partes y el derecho de las familias a conocer el paradero de sus miembros[74].

30. En 1978 y 1981, el Grupo de Trabajo *Ad hoc* creado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU para investigar las constantes denuncias por violación de derechos humanos en Chile, así como el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias establecido por la misma Comisión de DH, subrayaron en sus informes la importancia, para los parientes de las personas desaparecidas, de la obtención de respuestas claras y veraces acerca de la suerte de sus seres queridos, como lo establecían ya los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo I Adicional[75].

---

[74] *Cfr*. Convenio I de Ginebra. Artículos 15 y 16. Convenio II de Ginebra. Artículos 18 y 19. Convenio IV de Ginebra. Artículos 16 y 26. Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra. Artículo 32. Artículo 33. La Asamblea General de la ONU también había aprobado a este tiempo dos resoluciones decisivas en la evolución del derecho a la verdad: la Resolución V de la XXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja realizada en Teherán en 1973 y la Resolución 3220 (XXIX) del 6 de noviembre de 1974. En estas se había exhortado a las partes en un conflicto armado a adoptar medidas para localizar las sepulturas de los muertos en combate y facilitar la exhumación y devolución de los restos a los familiares. A su vez, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) llegó a la conclusión de que el derecho a la verdad era una norma del derecho internacional consuetudinario aplicable tanto a los conflictos armados internacionales como a los internos, de modo que cada parte en el conflicto debía tomar todas las medidas factibles para conocer el paradero de las personas presuntamente desaparecidas y comunicar a sus familiares todo dato de que dispusieran acerca de su suerte. *Cfr*. Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, p. 4.

[75] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Estudio sobre el derecho a la verdad*. *Cit.*

31. Posteriormente, en 1982 y 1983, el Comité de DH conoció varios casos sobre desapariciones forzadas perpetradas por dictaduras latinoamericanas, a partir de los cuales puso de manifiesto la obligación de los Estados de determinar *cómo* sucedieron los hechos y las circunstancias en que se produjo la desaparición. Así mismo, por primera vez consideró como víctimas a los familiares de las personas desparecidas. Un argumento relevante consistió en que la privación del derecho a saber lo ocurrido significaba un sufrimiento similar a la tortura, prohibición recogida en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité no solo estableció el deber oficial de revelar el paradero de los desaparecidos, sino que también formuló la necesidad de esclarecer todo lo ocurrido con ellos[76].

32. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la CIDH se pronunció por primera vez sobre el derecho a la verdad en el Informe Anual 1985/1986, en el cual recogió la experiencia de su visita en ese periodo a Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Suriname. En esa oportunidad, la CIDH señaló explícitamente que tanto las familias como la sociedad son titulares del derecho irrenunciable a la verdad y tienen la facultad de conocer lo ocurrido con sus seres más cercanos, así como las razones y circunstancias en las cuales los delitos fueron cometidos, a fin de evitar que tales hechos vuelvan a suceder en el futuro. Además, mientras consideró la sanción de los responsables de crímenes como casi asuntos *"internos"* de cada Estado, destacó la necesidad de que las violaciones del pasado fueran esclarecidas.

33. Por su parte, en 1988, la Corte IDH se pronunció también por primera vez sobre el derecho a la verdad en el caso Velásquez Rodríguez contra Honduras[77]. En este asunto concibió la verdad como el objetivo último de las investigaciones judiciales y señaló que estas comportan un deber jurídico serio a cargo del Estado. Aseveró que no son "*una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad*"[78]. La Corte IDH atribuyó aquí a la verdad un carácter instrumental, como un deber reforzado de diligencia con el cual deben adelantarse el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos. A partir de entonces, ese Tribunal ha desarrollado en

[76] En la época, el Comité conoció tres casos relevantes. En el caso Bleier contra Uruguay, Eduardo Bleir había desaparecido en 1971 y el Estado se rehusaba a proporcionar información sobre su paradero. En el caso Hugo Gilmet Dermit contra el mismo Estado, un estudiante había muerto mientras estaba bajo custodia de las autoridades y no se había esclarecido las circunstancias en que ello había sucedido. Y en el caso Almeida de Quinteros contra Uruguay, la hija de la solicitante había desaparecido desde 1976, sin que el Estado hubiera dado información alguna sobre su paradero. El Comité indicó en este último caso que Almeida Quinteros era víctima, debido a la angustia y el estrés causados por el desaparecimiento de su hija y que, en su calidad, tenía derecho a saber lo ocurrido a su descendiente. Referencia y casos citados por Rodríguez Rodríguez, Jorge, *Derecho a la verdad y derecho internacional en relación con graves violaciones de los derechos humanos*, Biblioteca de derechos humanos. Berg Institute, Madrid, 2017, pp. 108-109.

[77] Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. La víctima despareció mientras se encontraba bajo custodia del Estado y este se había negado a colaborar con la investigación y la determinación de su paradero.

[78] *Ibíd*., párr. 177.

múltiples sentencias diversas facetas del derecho a la verdad, como se mostrará más adelante.

34. En el DIDH, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada de 1992, si bien no incluyó el derecho a la verdad de manera expresa, sí incorporó varios de sus contenidos y atribuciones. En el artículo 9.1. introdujo el derecho a un recurso judicial efectivo de las víctimas de desapariciones forzadas y en el artículo 13.4. consagró la obligación de notificar los resultados de las investigaciones a las personas interesadas (principio de máxima divulgación). Además, en el artículo 13.6. se fijó el deber de proseguir las investigaciones hasta tanto se haya averiguado la suerte de la persona desaparecida.

35. En el ámbito interno, la Sentencia T-275 de 1994[79] constituyó el punto de partida de una nueva concepción sobre el valor de la verdad para las víctimas[80]. La Corte Constitucional sostuvo que las víctimas o perjudicados tenían derecho, no solamente a lograr una reparación económica, sino en especial a "*acercarse a la verdad*" y que su búsqueda estaba conectada con el acceso a la justicia y el respeto a la dignidad humana. Subrayó también que la búsqueda de la verdad supone que los familiares de la víctima conozcan todas las circunstancias que rodearon el crimen y la posibilidad de participar en el proceso penal, en la medida en que ello contribuye a una investigación eficaz, a obtener la verdad y a prevenir futuros ilícitos.

Adicionalmente, la Corte planteó que la citada intervención de las víctimas en las actuaciones penales se halla ligada al respeto a la dignidad, a la honra, a la memoria y la imagen del fallecido. La dignidad humana, resaltó, "*se proyecta más allá de su muerte*". En consecuencia, afirmó que cuando una persona considere que la versión sobre la desaparición o la muerte de un familiar no coincide con la verdad y puede vulnerar su memoria, "*tiene derecho a exigir del Estado una investigación veraz e imparcial que establezca la realidad de lo que ocurrió*"[81]. La tesis expuesta en esta Sentencia fue luego desarrollada y

[79] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[80] Ver *supra*, nota 71.
[81] En el caso analizado por la Corte, la accionante se negaba a creer que su hijo, un soldado voluntario, se hubiera suicidado con el arma de dotación, como le habían informado las autoridades militares. Decía que ello no podía ser posible porque, de acuerdo con lo comentado por su hija luego de ver el cadáver, el proyectil que le causó la muerte había salido "por delante al lado izquierdo". La Corte, entonces, consideró: "*[t]odo lo anterior muestra que la participación de familiares y perjudicados en un proceso penal desborda la pretensión puramente reparatoria ya que deriva también de su derecho a conocer qué ha sucedido con sus familiares. Y en el caso concreto ¿qué más natural que una madre quiera tener certeza sobre las circunstancias en que ocurrió la muerte de su hijo? En efecto, es de elemental sentido humano que una madre pida una explicación satisfactoria a la causa real de la muerte de su hijo. No se trata de escuchar lo que ella quisiera oír, sino de sustentar razonablemente la información que arroje una investigación. Si ella cree que su hijo no se suicidó, porqué se le irrespeta su creencia, si no se le permite conocer el resultado de la investigación?... Por ello, un familiar que considere que la versión sobre la desaparición o la muerte de un familiar no coincide con la verdad y puede vulnerar su memoria, tiene derecho a exigir del Estado una investigación veraz e imparcial que establezca la realidad de lo que ocurrió. Y en este caso concreto, como se trata de una investigación en donde está de por medio la muerte de una persona, la inquietud de la madre tendrá que ser dilucidada por el Estado por medio de una investigación penal a la cual ella tiene derecho a acceder. La Corte Constitucional no puede decirle a Alejandrina Guerrero si su hijo se suicidó o no, esto lo averiguará el juez investigador y no el Juez de Tutela, pero sí le puede indicar a dicha señora que la Constitución la protege en cuanto tiene derecho a acceder a la justicia, en debido proceso y, si aún no lo ha hecho esto no significa que haya perdido el derecho, así no prospere esta tutela por no estar probada violación o amenaza al derecho fundamental*". La Corte no concedió el amparo porque la accionante no había elevado formalmente su

ha sido reiterada, entre otras, en las siguientes decisiones de la Sala: C-228 de 2002[82], C-578 de 2002[83], C-580 de 2002[84], C-916 de 2002[85], C-370 de 2006[86], C-454 de 2006[87], C-1033 de 2006[88], T-576 de 2008[89], C-936 de 2010[90], C-715 de 2012[91], C-099 de 2013[92], SU-254 de 2013[93], C-579 de 2013[94], C-180 de 2014[95], C-286 de 2014[96] y T-418 de 2015[97].

36. En 1996, en el marco de la finalización de dictaduras latinoamericanas, el Comité DH de la ONU una vez más se manifestó sobre la obligación de los Estados de garantizar la verdad a los afectados por crímenes, de forma incluso más explícita. En la Observación Final sobre la situación en Guatemala advirtió que el país seguía inmerso en una larga guerra civil y que en ese contexto se habían producido violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos. A continuación, indicó que el Gobierno "*debería adoptar todas las medidas pertinentes para evitar casos de impunidad y, especialmente, para que las víctimas de violaciones de derechos humanos encuentren la verdad sobre esos actos, conozcan quiénes son sus autores y obtengan la indemnización adecuada*"[98].

37. En 1998, la Corte Europea de Derechos Humanos consideró la verdad como parte del derecho de toda persona a verse libre de la tortura o los malos tratos. Sostuvo también que se encontraba ligada al derecho a un recurso judicial efectivo, a una investigación eficaz y a ser informado de los resultados[99]. Asimismo, la Corte Europea ha sostenido que el hecho de que un Estado no lleve a cabo una investigación eficaz *"destinada a aclarar el paradero y la suerte"* de *"personas desaparecidas en circunstancias que ponen en riesgo la vida"* constituye una violación persistente de su obligación

---

petición ante el juez penal militar que conocía de los hechos. No obstante, aclaró que, una vez realizara este trámite, su derecho podría ser objeto de tutela judicial, de no verse satisfechas sus pretensiones.

[82] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[83] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[84] M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[85] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[86] MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.
[87] M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[88] M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[89] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto
[90] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
[91] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva;
[92] M.P. María Victoria Calle Correa
[93] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
[94] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[95] M.P. Alberto Rojas Ríos
[96] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[97] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[98] Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977 - 2004). Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Representación Regional para América Latina y el Caribe, pp. 331-337.
[99] Tribunal Europeo de Derecho Humanos. Caso Kurt contra Turquía, solicitud 24276/94, Sentencia del 25 de mayo de 1998. El demandante denunció que su hijo había desaparecido durante una operación antiterrorista a finales de noviembre de 1993 y que tenía por su vida. Sin embargo, las autoridades no habían dado una explicación satisfactoria sobre su paradero.

procesal de proteger el derecho a la vida (Art. 2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales)[100].

38. A nivel internacional, sin embargo, el documento más relevante en la evolución del derecho a la verdad es el conocido "*Informe de Joinet*". En su 44ª sesión celebrada en agosto de 1992, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU solicitó a dos de sus miembros, Hadji Guissé y Louis Joinet, redactar un documento sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos. Como resultado, en 1997 se publicó una serie de estándares sobre derechos humanos denominados "*Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos, para la lucha contra la impunidad*" o "*Principios de Joinet*".

Los Principios de Joinet fueron actualizados por la experta Diane Orentitlicher, aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005 y han sido el punto de referencia de los avances y desarrollos jurisprudenciales a nivel nacional e internacional sobre el derecho a la verdad. En ellos se establece específicamente "*el derecho a saber*" y como parte de este se incorporó *(i)* el derecho inalienable que tiene todo pueblo a conocer la verdad sobre su pasado de violencia, *(ii)* el deber de recordar, que se traduce en la obligación estatal de generar mecanismos para resguardar la memoria de cada nación como su patrimonio, y *(iii)* el derecho a saber de las víctimas, con independencia de las acciones judiciales que se entablen para lograr obtener resultados en las investigaciones.

Los principios de Joinet no hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, pues no son tratados de derechos humanos ni adquieren valor jurídico por la sola circunstancia de provenir de un órgano como la ONU. Sin embargo, como se verá, han adquirido un importante valor en la práctica de tribunales como la Corte Constitucional y la Corte IDH[101]. De ahí que se trate de un conjunto de estándares relevantes en la interpretación y la determinación del alcance de los derechos constitucionales de las víctimas y, en particular, del derecho a la verdad.

39. Por último, a nivel interno, recogiendo la jurisprudencia constitucional en la materia, en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2012, por medio del cual

---

[100] Casos Cyprus v. Turkey, solicitud n. º 25781/94, Sentencia del 10 de mayo de 2001; caso Aksoy v. Turkey, Sentencia del 18-12-1996, solicitud n. º 21987/93; y caso Kaya v. Turkey, solicitud n.º 22535/93, Sentencia del 28 de marzo de 2000. Referencia y casos citados por Naqvi, Yasmin, "El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción?", en International *Review of the Red Cross*, No. 862, junio de 2006, p. 15.

[101] *Cfr.* por todas, las Sentencias C-370 de 2006. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-771 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000., párr. 18 y 32.Uprimny, Rodrigo, "Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo proceso penal", en Aponte Cardona, Alejandro; Barbosa Castillo, Gerardo; Bazzani Montoya, Darío; Guerrero Peralta, Oscar Julián; Uprimny Yepes, Rodrigo Yepes; Urbano Martínez, José Joaquín, (autores). *Reflexiones sobre el nuevo sistema procesal penal. Los desafíos del juez penal colombiano*, Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá D. C., 2005, p. 54. *Cfr.* por todas, las Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

se establecieron instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política, se previó que dichos instrumentos tendrían como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno, el logro de la paz estable y duradera y el derecho de las víctimas, entre otros, a la verdad. La norma prescribió, así mismo, que deberían aplicarse mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y contempló expresamente en este contexto la obligación legal de crear una comisión de la verdad.

De igual manera, el Acto Legislativo 01 de 2017, que incorporó un título de disposiciones constitucionales transitorias para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, diseñó un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, con una serie de mecanismos e instituciones destinados a garantizar los correspondientes derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. En este sentido, en varias de sus disposiciones, la reforma constitucional previó la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas como principio del Sistema Integral y como presupuesto para acceder y mantener los tratamientos especiales consagrados (ver, por ejemplo, los Arts. 1, 2, 5 [inciso 8º], 13, 18 [parágrafo], 26).

5.4.1.2. La verdad como derecho individual y como derecho de carácter colectivo

5.4.1.2.1. La verdad como derecho individual

40. Conocer la verdad es un derecho que el Estado tiene la obligación de garantizar a toda víctima de un delito y, en especial, a aquellas personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos, así como a los parientes que han sufrido sus consecuencias[102]. De acuerdo con el artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, las víctimas tienen derecho a conocer la verdad plena sobre lo ocurrido. La importancia moral de la responsabilidad personal implica que los afectados tienen derecho a saber la identidad de los autores, los bienes morales y jurídicos menoscabados, cómo cuándo, dónde y por qué sucedieron las atrocidades. Así mismo, desde el punto de vista de la denominada *verdad emocional*, comporta el conocimiento sobre las consecuencias psicológicas y físicas de las violaciones de derechos y de los riesgos de esas violaciones sobre las víctimas[103].

41. Los afectados deben tener la posibilidad de buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real y de que les sea esclarecido lo sucedido realmente en su caso. Se les debe revelar de manera fidedigna el contexto dentro del cual fueron cometidos los delitos, el alcance preciso de las

[102] Sentencia C-771 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
[103] Crocker, David D., "Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil", en Minow, Martha; Crocker David; y Mani, Rama (autores), Saffon, María Paula (estudio preliminar), *Justicia transicional*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana - Instituto Pensar, Bogotá D.C., 2011, p. 114.

agresiones y las razones por las cuales permanecieron ocultas. Conforme al Principio 4º de Joinet, comprende el derecho a que, independientemente de las acciones que las víctimas, sus familiares o allegados puedan entablar ante la justicia, se conozca la verdad sobre las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima[104].

La verdad exige que los afectados puedan saber en forma detallada los motivos y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron las conductas, así como el patrón criminal con que se identifica la forma de comisión de los crímenes[105]. Esto último implica el derecho a conocer, en el plano jurídico, si el delito perpetrado constituye una violación a los derechos humanos, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad. Por su parte, los familiares de las personas desaparecidas tienen derecho a conocer el destino de sus seres queridos y el estado y resultado de las investigaciones oficiales. En este sentido, el derecho a conocer el paradero de las personas desaparecidas o secuestradas se encuentra amparado en el derecho del familiar o allegado de la víctima a no ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes y debe ser satisfecho, incluso, si no existen procesos penales en contra de los presuntos responsables (por muerte, indeterminación o cualquier otra causa)[106].

---

[104] *Cfr*. Sentencias C-293 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-228 de 2002. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; C-004 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-260 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-872 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-209 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-871 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1033 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-130 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-370 de 2006. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-936 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte IDH en los siguientes asuntos: caso Cantoral Benavides vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001, párr. 69; caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, párr. 117; caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2001, párr. 200; caso Castillo Páez vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997, párr. 90; caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002, párr. 76; caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009, párr. 118, y caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003, párr. 274.

[105] En el conocido caso de la masacre de El Aro o Masacres de Ituango, la Corte IDH señaló: "*399. El Estado debe realizar las debidas diligencias para activar y completar eficazmente las investigaciones para determinar la responsabilidad de todos los autores de la masacre y de las personas responsables por acción o por omisión del incumplimiento de la obligación estatal de garantizar los derechos violados. El Estado debe llevar a término el proceso penal sobre las masacres de Ituango, de forma que permita el esclarecimiento de todos los hechos y la sanción de los responsables. Los resultados de estos procesos deberán ser públicamente divulgados por el Estado, de manera que la sociedad colombiana pueda conocer la verdad acerca de los hechos del presente caso*". Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: "*59. El derecho a la verdad entraña tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y su motivación. En los casos de desaparición forzosa, desaparición de personas, niños secuestrados o nacidos durante la cautividad de una mujer víctima de una desaparición forzosa, ejecuciones secretas y ocultación del lugar de sepultura de la víctima, el derecho a la verdad tiene también una faceta especial: el conocimiento de la suerte y el paradero de las víctimas*". *Cfr*. Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, p. 23.

[106] *Cfr*. Sentencias C-370 de 2006. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-771 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-130 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Corte IDH., casos Trujillo Oroza Vs. Bolivia.

42. En la posibilidad de que los hechos sean descubiertos están comprometidos valores intrínsecos del ser humano. La dignidad humana de una persona se ve afectada si se le priva de información que es vital para ella. El acceso a la verdad aparece íntimamente ligado al respeto de la dignidad humana, a la memoria y a la imagen de la víctima[107]. Adicionalmente, el derecho a la verdad encuentra su fundamento en el deber de memoria histórica y de recordar, en el derecho al buen nombre[108].

5.4.1.2.2. La verdad como derecho de carácter colectivo

43. La verdad es también una prerrogativa en cabeza de las sociedades que han padecido particularmente los rigores de la guerra, de las dictaduras, de los conflictos armados internacionales o internos de naturaleza civil. A partir de los artículos 1 y 2 transitorios del Acto Legislativo 01 de 2017, puede inferirse que las comunidades tienen derecho a la verdad y a la memoria histórica[109]. Así mismo, de acuerdo al Principio 2 de Joinet, cada pueblo tiene derecho inalienable a conocer la verdad de los acontecimientos sucedidos en el pasado, en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetuación de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguarda fundamental contra la repetición de tales violaciones[110].

Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002, párr. 114; y Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 114.

[107] *Cfr*. Sentencias de la Corte Constitucional T- 443 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C- 293 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-454 de 2006. M. P. Jorge Córdoba Triviño; C-260 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-872 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-130 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-209 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[108] Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[109] Artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017: "…*La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica*..." Artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 02 de 2017: "*[l]a Comisión será un órgano temporal y de carácter extra-judicial, que busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad*…"

[110] En el mismo sentido, en el Estudio sobre el Derecho a la Verdad, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se consignó: "*[e]l derecho a la verdad también tiene un aspecto social: la sociedad tiene derecho a conocer la verdad sobre los acontecimientos del pasado que se refieren a la comisión de crímenes aberrantes, así como sobre las circunstancias y los motivos por los que se perpetraron, a fin de evitar que se repitan en el futuro*". En la Sentencia C-771 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, indicó la Corte: "*[e]ntonces, es obligación de los operadores jurídicos, entre ellos quienes aplican el ius puniendi del Estado, esclarecer la verdad en procura de la justicia material y la eficacia de los derechos fundamentales, para que todo concluya en una decisión justa, que también lo ha de ser para la sociedad y para la víctima…*". *Cfr.* C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-209 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-871 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1033 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-130 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-180 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-540 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002, párr. 77. En este caso, la Corte IDH sostuvo: "*La sociedad tiene el derecho a conocer la verdad en cuanto a tales crímenes con el propósito de que tenga la capacidad de prevenirlos en el futuro*". En el mismo sentido, los casos Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003, párr. 274; Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Sentencia de 22 de noviembre de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 128; y Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002, párr. 114. Ver, también, CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, OEA/Ser.L/V/II.68, Doc. 8 rev. 1, 26 septiembre 1986, Capítulo V. *Cfr*. CIDH. Derecho a la verdad en Las Américas, 2014. Disponible en www.cidh.org

En estricta conexión, el Principio 3 de Joinet contempla del deber oficial de recordar. Conforme a este estándar, el conocimiento por un pueblo de la historia de la opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, es necesario conservarlo mediante la adopción de medidas adecuadas en aras de dar cumplimiento a la obligación de recordar que incumbe al Estado para preservar archivos y otras pruebas relativas a violaciones de derechos humanos y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Dichas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas o negacionistas[111].

44. En especial, en procesos de reconstrucción del tejido colectivo luego de una época de masivos abusos contra los derechos humanos, la sociedad en su conjunto y los pueblos en especial tienen derecho a conocer toda la realidad de lo sucedido y a que se garantice la posibilidad de reconstruir un relato de su propia historia, a través de la divulgación pública de los resultados de las investigaciones, e implica la obligación de contar con una "*memoria pública*" respecto de los hallazgos de las indagaciones sobre graves violaciones de derechos humanos[112].

De este modo, el derecho a la verdad impone el esclarecimiento detallado de la identidad de los autores, estructuras criminales, conexiones políticas, militares y sociales, intenciones y planes de los responsables, contextos, prácticas y patrones, hechos, causas y circunstancias relacionadas con los mismos, con el propósito de que las comunidades que han sufrido masivas violaciones de sus derechos puedan reconstruir ese pasado doloroso e incorporarlo a su memoria colectiva y a su identidad como pueblo[113].

---

[111] Sentencias C-872 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, y C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[112] Sentencias T-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-293 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-228 de 2002. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; C-936 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-872 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En el resumen de la estructura de los principios de Joinet, se sintetizó sobre el alcance del derecho a la verdad: "*17. No se trata solamente del derecho individual que toda víctima, o sus parientes o amigos, tiene a saber qué pasó en tanto que derecho a la verdad. El derecho de saber es también un derecho colectivo que tiene su origen en la historia para evitar que en el futuro las violaciones se reproduzcan. Por contrapartida tiene, a cargo del Estado, el "deber de la memoria" a fin de prevenir contra las deformaciones de la historia que tienen por nombre el revisionismo y el negacionismo; en efecto, el conocimiento, para un pueblo, de la historia de su opresión pertenece a su patrimonio y como tal debe ser preservado. Tales son las finalidades principales del derecho de saber en tanto que derecho colectivo*". En la Sentencia C-370 de 2006. MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, la Corte puso de manifiesto: "*iii) para la sociedad, ese mismo derecho se encamina a "la divulgación pública de los resultados de las investigaciones sobre graves violaciones de derechos humanos", además de resguardar el interés de la comunidad a que se investigue, se recree la verdad y se sancione el delito en los eventos en los que sea procedente*". En la Sentencia T-249 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, planteó la Corte: "*La Corte ha señalado, según se vio, que existe un interés en cabeza de la sociedad –verdad y justicia -, respecto de la desaparición forzada, que es un delito de lesa humanidad. De acuerdo con lo expuesto, es razonable asumir que existe una relación entre la gravedad del hecho punible y la existencia de un interés de la sociedad en conocer la verdad y hacer justicia. Los hechos punibles que revisten dicha gravedad, serán aquellos que impliquen graves atentados contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y una severa puesta en peligro de la paz colectiva*".

[113] Rincón, Tatiana, *Verdad, justicia y reparación. La justicia de la justicia transicional*, Universidad del Rosario, Bogotá D. C., 2010, p. 57. Ver también las Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-653 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En el Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia, la CIDH señaló: "*32… el goce de este derecho a conocer la verdad sobre la comisión de crímenes de derecho internacional no se limita a los familiares de las víctimas. La Comisión y la Corte Interamericana han manifestado que las sociedades afectadas por la violencia tienen, en su conjunto, el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido así como las razones y circunstancias en las que delitos*

5.4.1.3. La verdad como garantía de otros derechos y bienes constitucionales y la verdad como derecho autónomo

5.4.1.3.1. La verdad como garantía de otros derechos y bienes constitucionales

45. El derecho a la verdad está relacionado con el deber del Estado de realizar investigaciones eficaces de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y de las infracciones al DIH. Se encuentra estrechamente vinculado al derecho a un recurso judicial efectivo, al derecho a una investigación eficaz, a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial, a no sufrir torturas ni malos tratos y a solicitar y difundir información. La verdad es esencial para el Estado de derecho y los principios de transparencia y responsabilidad, así como para la buena gestión de los asuntos públicos en una sociedad democrática, como lo ha considerado la Comisión DH de la ONU[114].

46. Pero, en particular, el derecho a la verdad guarda una relación intrínseca con los derechos de las víctimas a la justicia y a la reparación. Por un lado, la verdad sólo es posible si se proscribe la impunidad y se garantiza, a través de investigaciones serias, responsables, imparciales, integrales y sistemáticas por parte del Estado, el esclarecimiento de los hechos y la correspondiente sanción[115]. Por el otro, el derecho a la verdad se encuentra vinculado con el derecho a la reparación, por cuanto el conocimiento de lo sucedido para las víctimas y sus familiares constituye el motivo y fija el alcance de las reparaciones.

47. Las obligaciones derivadas del derecho a la justicia consisten en investigar, juzgar y sancionar los crímenes y daños ocasionados, de manera rigurosa y exhaustiva, lo cual presupone esclarecer lo sucedido. En otros términos, la prerrogativa de conocer la verdad sobre lo ocurrido se encuentra subsumida en el derecho de la víctima y sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación, el juzgamiento y la imposición de las correspondientes sanciones[116]. Desde este

---

aberrantes llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro. La sociedad en su conjunto tiene derecho a conocer la conducta de quienes se hayan involucrado en la comisión de violaciones graves a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, especialmente en caso de masividad o sistematicidad; comprender los elementos de carácter objetivo y subjetivo que contribuyeron a crear las condiciones y circunstancias dentro de las cuales conductas atroces fueron perpetradas e identificar los factores de índole normativa y fáctica que dieron lugar a la aparición y el mantenimiento de las situaciones de impunidad; contar con elementos para establecer si los mecanismos estatales sirvieron de marco a la consumación de conductas punibles; identificar a las víctimas y sus grupos de pertenencia así como a quienes hayan participado de actos de victimización; y comprender el impacto de la impunidad". Ver CIDH OEA / Ser.L/ V/ II.120, Doc. 60, 13 diciembre 2004.

[114] Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, p. 22.

[115] Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-130 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[116] Así lo ha indicado la Corte IDH en los siguientes asuntos: caso Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 48; caso Barrios Altos vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de

punto de vista, la verdad es un paso necesario de la garantía del derecho a la justicia.

48. Son factibles, también, otras clases de relaciones entre la verdad y la justicia, dependiendo del modo en que tenga lugar la terminación de las hostilidades. Hacer justicia puede ser el objetivo de la revelación de la verdad en los procesos judiciales ordinarios. Los juicios contra criminales hacen públicos los crímenes perpetrados y este acto de divulgación toma aún más fuerza simbólica en aquellos casos en los cuales los victimarios se hacen presentes en las audiencias. Esto ocurrió, por ejemplo, en los juicios de Nuremberg y de los militares argentinos en los ochenta. En este último caso, cuando las audiencias contra la Junta Militar comenzaron, la prensa se mostró impactada por los horrores revelados acerca del terrorismo de Estado cometidos en los años de la dictadura[117].

49. Por otro lado, como se señaló, la verdad es una condición para asegurar en una medida justa la reparación de las víctimas. Pero la relación entre estos dos derechos es también más significativa. El esclarecimiento de la verdad de los crímenes y su difusión pública, en razón de su potencial efecto psicológico son, en sí mismos, una forma de reparación. La posibilidad de esclarecer lo sucedido a los seres queridos de los perjudicados, si es del caso, dónde fueron sepultados o dónde se encuentran sus restos, cuál fue su suerte luego de la desaparición forzada, cómo y por qué le fue arrebatada la vida o se cometieron otros vejámenes en su contra constituye un medio especial de resarcimiento para las víctimas y sus familiares. El reconocimiento y ejercicio de esta facultad es, por ello, una expectativa que el Estado debe satisfacer[118].

5.4.1.3.2. La verdad como derecho autónomo

50. La verdad como derecho no es, sin embargo, única ni especialmente un instrumento para la garantía de otros derechos o para el cumplimiento de obligaciones estatales, sino que posee en sí misma un valor fundamental para las víctimas y las sociedades que han sufrido las afectaciones derivadas de una época de conflicto o dictadura. Es un derecho independiente que recae en cada ser humano y no debe estar sujeto a restricciones ni suspensiones. En este sentido, ninguna medida de transición debe imponer limitaciones

---

2001, párr. 48; caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 148.

[117] Elster, Jon, "Justice, Truth, Peace", en Williams, Melissa S.; Nagy, Rosemary; Elster Jon, *Transitional Justice*, New York University Press, New York and London, 2012, p. 83.

[118] Esta ha sido la doctrina constante de la Corte IDH. Entre otros casos, ver: caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Sentencia de 22 de febrero de 2002 (Reparaciones y Costas), párr. 76; caso La Cantuta vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 222**; c**aso Goiburú y otros vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 164; caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 266; caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005, párr. 95; caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 297; caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005, párr. 204*; c*aso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Sentencia de 22 de noviembre de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 128; caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Sentencia de 5 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 261. *Cfr*. así mismo, las Sentencias T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; y C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

desproporcionadas a su eficaz garantía y las reglas para el acceso a la información nunca deben utilizarse para limitar, denegar o restringir el derecho a la verdad[119].

51. El imperativo constitucional de respeto a la dignidad del ser humano impone al Estado la obligación de esclarecer las atrocidades que se han cometido contra las personas y sus familiares. En el derecho a la verdad está comprometida la posibilidad de que cada víctima pueda hacer la reconstrucción de su experiencia de sufrimiento, derivada de la pérdida o los daños ocasionados a sus seres queridos o de los propios menoscabos. Implica que cada persona pueda saber qué ocurrió consigo misma en el momento en que se convirtió en objeto de agresión de otros, tener conciencia de los alcances y de las características del daño recibido, escuchar las explicaciones de por qué sucedió y, eventualmente, saber quiénes fueron los responsables[120].

Pero la verdad permite a los seres humanos que se han visto sometidos a abusos no solamente conocer los hechos, sino también, en un sentido profundo, *comprender* lo acaecido, otorgar una significación íntima y personal a su vivencia, autorreconocerse y, a partir de este proceso, elaborar el relato de su propia vida. La verdad permite a las víctimas, en otros términos, identificar la amarga experiencia dentro de su historia, atribuirle un lugar y hacer una conexión significativa entre su pasado y el presente[121]. Además, supone el reconocimiento público de las víctimas como agraviadas por los crímenes. Por estas razones, el derecho a la verdad tiene un sentido autónomo que responde a la dignidad de las víctimas.

52. El derecho a la verdad también posee un valor autónomo en relación con los pueblos, en la medida en que de ella depende el respeto a su integridad e identidad cultural. El Estado debe investigar y hacer públicos los contextos de violencia que alteraron las costumbres y las condiciones de vida de la sociedad en las regiones, los municipios y la nación entera. En especial, para las comunidades que vivieron conflictos armados internos o dictaduras, es relevante descubrir y explicar los hechos de opresión a grandes sectores de la sociedad, el desplazamiento forzado, los episodios masivos de desapariciones, los homicidios selectivos, las prácticas de tortura utilizadas, los genocidios, los mecanismos sociales y estatales de segregación, la violencia política, etc. Los impactos diferenciados que la violencia tuvo en ciertos sectores de la sociedad y sus efectos devastadores para poblaciones cultural, religiosa o étnicamente diversas también hacen parte de la historia de los pueblos y deben

---

[119] Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, p. 22.

[120] *Cfr*. Sentencias C-370 de 2006. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-771 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-099 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

[121] Esta sería, según algunos, una verdad experiencial, la cual proporciona un conocimiento sobre historias personales, creencias y valores *"(…) da cuenta de situaciones anteriores afirmando la dignidad de las víctimas y sobrevivientes. Tiene que ver con la dimensión «sanadora» -individual y colectiva- de la verdad. Para cada una de las víctimas que habla se abre la posibilidad de dar sentido propio a lo vivido, de expresarlo y darlo a conocer a los demás." Cfr.* Ruta pacífica de las mujeres, *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia. Resumen*, Bogotá, 2013, p. 24.

ser incorporados en su memoria y retratados en la narración oficial sobre ese pasado[122].

En la satisfacción del derecho a la verdad de los pueblos es imprescindible develar la manera en la cual la guerra civil o la dictadura penetró diversos sectores de la sociedad, las personas que colaboraron y financiaron la violencia contra la población civil y los poderes político, militar y económico que se vincularon de alguna manera a los crímenes. Al diseñar el relato de las violaciones de derechos humanos es igualmente importante investigar "*las interpretaciones de las acciones estatales y las de los opositores al Estado, las explicaciones causales relativas a la cadena de mando, las estructuras institucionales y los problemas económicos que permiten explicar la causas y consecuencias generales de los crímenes*"[123].

Todo el anterior conjunto de factores explican una época de violencia, la cual hace parte de su historia y su identidad. Por ello, más allá de servir de un medio para la satisfacción de otros fines, así como para cada persona, la verdad es una prerrogativa autónoma para la sociedad, por cuanto desempeña un papel vital hacia la identidad, reconocimiento y memoria de las comunidades.

5.4.1.4. Verdad judicial y extrajudicial

53. La garantía del derecho a la verdad puede ser asegurada a través de mecanismos judiciales o extrajudiciales[124], con modos de elaboración muy distintos e implicaciones también diversas para las víctimas.

5.4.1.4.1. La verdad judicial

54. La verdad judicial es aquella reconstrucción de los hechos obtenida y declarada en los procesos penales adelantados contra los autores de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH. Es el resultado de una actividad de recopilación de evidencias, de su práctica y controversia, con arreglo a las fórmulas propias de cada juicio y a las reglas sobre incorporación y valoración probatoria[125]. El rasgo fundamental de la verdad judicial reside, así, en que su producción se halla regulada por estándares jurídicos estrictos (normas sustantivas, procesales y probatorias) que determinan la capacidad demostrativa de los elementos de prueba para dar cuenta del pasado.

---

[122] Sentencia T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[123] Sentencias C-715 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-653 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Crocker, David D., "Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil", en Minow, Martha; Crocker David; y Mani, Rama (edited by), Saffon, María Paula (estudio preliminar), *Justicia transicional*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana - Instituto Pensar, Bogotá D.C., 2011, p. 115.
[124] Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. S/2004/616, p. 6.
[125] Sentencia T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Ibañez Najar, Jorge Enrique, *Justicia transicional y comisiones de la verdad*, Biblioteca de Derechos Humanos, Berg Institute, Bogotá D.C., 2017, p. 357.

Es también característico de la verdad judicial que las labores para su obtención están respaldadas por las atribuciones coactivas del órgano de persecución penal y de los jueces. La versión de los hechos contenida en la sentencia se forma a partir de investigaciones oficiales, peritajes, interceptación de líneas telefónicas, allanamientos y registro a viviendas, persecuciones y arrestos, comparecencia compulsoria de testigos, etc.[126]. La verdad judicial es, además, el resultado del debate entre puntos de vista opuestos sobre lo que indican las pruebas, bajo reglas de debido proceso y contradicción probatoria.

55. Por lo anterior, debido a las estrictas condiciones por las que debe transitar su reconstrucción, la verdad judicial adquiere un valor notable en términos de certeza[127]. La verdad obtenida de esta manera difícilmente es susceptible de cuestionamientos o dudas, es sustancialmente segura y estable y cierra tendencialmente la discusión sobre lo ocurrido, a partir de instituciones como la cosa juzgada[128]. En esto radica su principal fortaleza para las víctimas, debido a que, con independencia de otras versiones o hipótesis no oficiales sobre lo sucedido, por su naturaleza, tiene una fuerza jurídica y simbólica propia, no vulnerable a las *"versiones sociales"* de los hechos[129]. Dada la aceptación de las reglas del debido proceso como las condiciones constitucionales de un juicio justo para todos y respetuoso de la dignidad humana, la verdad judicial es especialmente resistente frente a tesis negacionistas y revisionistas.

56. La verdad judicial, sin embargo, posee también límites importantes, derivados del hecho de que su objetivo esencial consiste en sancionar a los responsables y no otros propósitos más amplios[130]. La narración derivada de una sentencia tiene generalmente un carácter *fragmentario*, precisamente porque está edificada sobre la necesidad de determinar la responsabilidad individual de los imputados. Con base en este interés se construyen las investigaciones y sus hallazgos no permiten revelar los contextos complejos en que sucedieron las violaciones. Por otro lado, la verdad judicial puede tener un carácter *unidimensional*, en la medida en que focaliza las indagaciones en

---

[126] Brunlhorst, Hauke, "Verdad jurídica e histórica: la reacción de la democracia a violaciones masivas de los derechos humanos", en Hoyos Vásquez, Guillermo, *Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia,* Pontifica Universidad Javeriana, Goethe-Istitut Bogotá, Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, Bogotá D.C., 2007, p. 181.

[127] Sentencia T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[128] Uprimny Yepes, Rodrigo; Saffon Sanín, María Paula, "Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial", en Uprimny Yepes, Rodrigo; Saffon Sanín, María Paula; Botero Marino, Catalina, Restrepo Saldarriaga, Esteban (autores), *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, Dejusticia, Bogotá D.C., 2006, p. 57.

[129] Brunlhorst sostiene: "*[l]os hechos jurídicos son determinados por la decisión de un tribunal y es por eso por lo que son normativos, según la tesis de H. Kelsen. Son decisiones originadas de manera correcta en un proceso y como tal establecen, en términos normativos, la ilustración válida de un caso. Continúan con validez, aun si la realidad es diferente o ha sido otra y aun si la investigación histórica difiere del tribunal en el modo de ver las cosas. Como decisiones jurídicas, los hechos jurídicos son válidos en dirección contraria, como toda norma. No son reversibles por investigación histórica, sino solo a través de la anulación de la sentencia*". Brunlhorst, Hauke, *Ob. Cit.,* p. 181. *Cfr*., así mismo, la Sentencia T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[130] Las dificultades que se mencionan se encuentran en Uprimny Yepes, Rodrigo; Saffon Sanín, María Paula, "Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial", *Cit.,* pp. 155-167. Así mismo, ver Ibáñez Najar, Jorge Enrique, *Justicia transicional y comisiones de la verdad*, *Cit.,* pp. 358-360. Parte de estos problemas fueron mencionados también en la Sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

los hechos y en los significados jurídicos y deja fuera del análisis otras perspectivas de los fenómenos sociales involucrados en los crímenes, por ejemplo, de carácter político, económico y cultural.

Por las mismas razones, la verdad judicial puede ser *insensible* frente a las necesidades de las víctimas, como las de conocer las circunstancias y razones por las cuales dichos crímenes fueron cometidos, las causas estructurales de su realización y la explicación de los patrones de criminalidad. Además, el proceso expone en ocasiones a los agraviados a afectaciones psicológicas que los revictimizan, pues, por elementales razones de contradicción probatoria, pueden ser interrogados por los abogados de los perpetradores, de manera que se les obliga a revivir una y otra vez las circunstancias que los lastiman. Desde otro punto de vista, la búsqueda de la verdad en los procesos judiciales puede ser bastante costosa, por cuanto los abusos a gran escala que deberían ser investigados y juzgados consumirían una cantidad importante de dinero, tiempo y personal.

Adicionalmente, a causa de que los abusos masivos se han cometido generalmente en periodos considerables de tiempo, los crímenes llevados a cabo son múltiples y hay un número bastante amplio de víctimas, es virtualmente imposible que los sistemas judiciales puedan procesar todos los casos. Como consecuencia, y debido a reglas procesales tradicionales, como la presunción de inocencia, muchos pueden terminar con absoluciones, abiertamente inconvenientes para la estabilidad de la transición y el derecho a la verdad de las víctimas.

5.4.1.4.2. La verdad extrajudicial. El escenario de la verdad propia de los procesos de transición

57. La verdad extrajudicial es la historia de las víctimas y de la época de violencia, construida esencialmente por instituciones oficiales, temporales, no judiciales, que trabajan bajo metodologías y fines distintos a los de los procesos penales y que usualmente se han denominado "comisiones de la verdad". Las comisiones de la verdad se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos e infracciones al DIH que se han cometido a lo largo de varios años y, en particular, los daños causados a las víctimas. Estos órganos finalizan su labor con la presentación de un informe final sobre las conclusiones de su investigación y sus recomendaciones. Su trabajo contribuye a fomentar la rendición de cuentas, preservar las pruebas, identificar a los autores y recomendar indemnizaciones y reformas institucionales[131]. También pueden servir de plataforma pública para que las

[131] Olsen, Tricia D./ Payne Leigh A. / Reiter, Andrew G./ Wiebelhaus-Brahm, Eric: When Truth Commissions Improve Human Rights, When Truth Commissions Improve Human Rights, The International Journal of Transitional Justice, Vol. 4, 2010, 457–476, citada en la sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

víctimas cuenten directamente al país sus historias personales y pueden facilitar el debate público sobre cómo aceptar el pasado[132].

58. Las comisiones buscan hacerle justicia a la autonomía y al valor de la verdad para las víctimas y las sociedades. Por lo general, no detentan poderes coercitivos ni potestad para imponer sanciones penales, fijar el marco o decidir sobre reparaciones, dado que normalmente han estado desprovistas de facultades jurisdiccionales, pese a que puedan recomendar a las autoridades competentes hacerlo. Su labor consiste en esclarecer los abusos sufridos por las víctimas, proporcionar una explicación compleja de lo ocurrido en un determinado periodo histórico, con apoyo en las pruebas y especialmente en las declaraciones de los sobrevivientes, pero sin las formalidades ni los rigores propios de un proceso judicial. Realizan su trabajo a través de las metodologías propias de las ciencias sociales, con el fin de arrojar un relato típicamente histórico lo más fidedigno posible[133].

Tienen el objetivo de satisfacer en todos sus requerimientos el derecho a la verdad, de manera que investigan los hechos y sus responsables, las explicaciones, las dimensiones políticas y económicas de las atrocidades, no solo desde el derecho, sino también desde otras disciplinas; promueven el reconocimiento de las víctimas y de la responsabilidad de los agentes y de sectores de la sociedad y propician procesos de memoria colectiva, tendientes a evitar que los crímenes se repitan. Las comisiones buscan explicaciones globales y amplias a los fenómenos de violencia generalizada, no la resolución de casos concretos, pese a que puedan dar respuesta sobre lo ocurrido a víctimas específicas. Además, en la medida en que resulta relevante una comprensión amplia de la violencia, la verdad extrajudicial da cuenta de responsabilidades éticas y políticas, puesto que considera los colectivos sociales y estatales que pudieron contribuir en la perpetración de las violaciones[134].

59. La verdad extrajudicial que garantizan las comisiones de la verdad tiene, con todo, ciertos límites, que se desprenden de su propia naturaleza[135]. Aunque en el acto jurídico de creación de las comisiones de la verdad o en su reglamento interno pueden contemplarse normas básicas para garantizar los derechos de quienes se vean potencialmente afectados en desarrollo de sus trabajos o con la publicación del informe final, no necesariamente la metodología de las labores de las comisiones de la verdad incorpora reglas de debido proceso y derecho de defensa. Por lo general, tampoco se fijan estándares mínimos de autenticidad de las evidencias a recaudar, ni

---

[132] Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. S/2004/616, p. 20. *Cfr*. Sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.
[133] Sentencias C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos y C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[134] Ibáñez Najar, Jorge Enrique, *Justicia transicional y comisiones de la verdad*, *Cit.*, p. 362.
[135] Sentencia T-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

regulaciones sobre mecanismos de contradicción probatoria, en especial de las declaraciones que rinden las víctimas[136].

En razón de lo anterior, según algunos, la verdad extrajudicial no sería igual de *"inmune"* que la verdad judicial frente a eventuales cuestionamientos u objeciones. La ausencia de algo similar a la cosa juzgada, que resulta de la aplicación de unas reglas probatorias estrictas, haría, correlativamente, que la verdad reconstruida resulte menos incontrovertible que la alcanzada en las sentencias judiciales[137]. Como consecuencia, la estabilidad de la verdad extrajudicial y la firmeza de sus conclusiones, así como la veracidad de la narración, quedarían confiadas en gran parte a la metodología que se adopte y a la imparcialidad y legitimidad de los comisionados a quienes se les ha confiado la misión de reconstrucción de la memoria histórica.

60. En un contexto transicional, sin embargo, el valor que proporciona la verdad extrajudicial reside en otros elementos y, en especial, en aquellos necesarios para satisfacer a las víctimas de abusos a gran escala y sentar las bases de la pacificación. En este sentido, la verdad extrajudicial tiene evidentes ventajas respecto de la obtenida en procesos penales. Como se desarrollará más detenidamente en la próxima sección, no solo da cuenta de la responsabilidad criminal de los autores, sino que pretende proporcionar un relato de la historia de abusos y violaciones que, colectivamente, los pueblos requieren conocer e incorporar a su historia y a su memoria y que las víctimas también necesitan saber, como presupuesto para el cese de hostilidades y la construcción de proyectos de reconciliación nacional.

Así mismo, la verdad extrajudicial no es fragmentaria, en función de los delitos que se buscan imputar a los perpetradores, sino que se ajusta al carácter complejo de su objeto de estudio, compuesto por múltiples variables: económicas, políticas, territoriales, culturales, étnicas, etc. Además, pese a que el punto de referencia son las conductas constitutivas de delitos, las indagaciones no son solamente jurídicas, sino que también se vinculan otras perspectivas de análisis, que permiten una mejor comprensión y una adecuada elaboración de lo ocurrido.

En especial, debido a que el interés excede el problema de la sanción de los responsables de los crímenes, la verdad extrajudicial se edifica sobre dos ejes fundamentales que representan una notoria fortaleza respecto de la verdad

---

[136] Esto ocurre precisamente porque las comisiones de la verdad no buscan primordialmente determinar responsabilidades individuales, sino la elaboración comprehensiva de la verdad sobre los crímenes que afectaron a muchos seres humanos y a vastos sectores sociales.

[137] Uprimny Yepes, Rodrigo; Saffon Sanín, María Paula, "Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial", *Cit.*, pp. 157-159. En cierto modo, la verdad extrajudicial es la verdad histórica que depende de la fuerza de los hechos, no de la validez de las normas jurídicas. Brunlhorst afirma en este sentido: "*los hechos históricos reflejan el status quo del discurso científico en un momento determinado y cualquiera de los participantes del discurso, sin importar que sea científico o no, puede en cualquier momento cuestionarlo y, en caso dado, modificarlo según las reglas del arte. La modificación no se remite a la decisión de una academia autorizada en lo referente al tema, sino a la concordancia intersubjetiva de la comunidad científica. El que afirma un hecho histórico, afirma que ha sido así y no de otra manera, de acuerdo con Ranke. La afirmación de un hecho histórico sigue siendo siempre fáctica y tiene que ser modificada cuando la realidad es otra*". Brunlhorst, Hauke, "Verdad jurídica e histórica: la reacción de la democracia a violaciones masivas de los derechos humanos", *Cit.*, p. 181.

obtenida en los procesos penales: 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[138].

61. En suma, la verdad judicial y la verdad extrajudicial presentan diferencias relevantes esencialmente respecto de sus fines y modos de elaboración. Sin embargo, dadas las ventajas de cada una de ellas, resultan, bajo otra perspectiva, complementarias y pueden contribuir mancomunadamente a garantizar de una mejor manera los derechos de las víctimas y asegurar las condiciones para una transición estable[139].

5.4.1.5. Síntesis

62. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, particularmente en contextos de transición, la verdad tiene un valor especial para las víctimas y es una condición necesaria de procesos mínimos de reconciliación nacional. Por un lado, es un derecho de cada una de las víctimas de los delitos y un derecho de las comunidades vulneradas por los abusos masivos, como garantía de reconstrucción de su memoria colectiva e identidad. Por otro lado, es un derecho autónomo, en el sentido de que la dignidad humana supone la posibilidad para los afectados de *saber* lo ocurrido y de comprender y asimilar su experiencia de sufrimiento, así como un derecho destinado a garantizar, a su vez, otros bienes y derechos constitucional, como la justicia y la reparación.

Por último, la verdad puede ser alcanzada a través de los procesos penales contra perpetradores, con evidentes ventajas derivadas de la firmeza proporcionada por la cosa juzgada y las reglas de debido proceso, pero con la debilidad de su carácter generalmente fragmentario, unidimensional y no siempre sensible a las necesidades de las víctimas. Puede también, sin embargo, ser obtenida mediante mecanismos extrajudiciales, en especial, de las comisiones de la verdad. No obstante carecer de la inmutabilidad de la verdad judicial, la verdad reconstruida de esta manera reivindica su valor autónomo para las víctimas y sus circunstancias y acentúa también su dimensión colectiva, al concentrarse en la construcción de la memoria histórica de los pueblos afectados.

5.4.2. LAS COMISIONES DE LA VERDAD

5.4.2.1. El papel de las comisiones de la verdad

63. Como se anticipó, las comisiones de la verdad son instituciones oficiales de carácter temporal, creadas frecuentemente como mecanismo de justicia

[138] *Cfr*. Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[139] Sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

histórica en procesos de transición, con el propósito de esclarecer las atrocidades cometidas durante un periodo de varios años, que afectaron múltiples víctimas y comunidades enteras. No son autoridades judiciales y, por lo general, no detentan poderes coercitivos ni competencia para determinar responsabilidades jurídicas, así como tampoco para imponer sanciones o reparaciones[140]. Del mismo modo, aunque incorporen ciertas pautas de equidad e igualdad en sus procedimientos, normalmente sus labores no se desarrollan de conformidad con las estrictas reglas procesales o sustantivas de los trámites judiciales, sino con base en metodologías de las ciencias sociales, que permiten elaborar una reconstrucción histórica de lo sucedido, lo más fiel posible.

En concordancia con lo anterior, el Principio 8 de Joinet establece que para evitar los conflictos de competencia se debe definir claramente el mandato de la comisión, que debe estar de acuerdo con el principio de que la finalidad de las comisiones no consistirá en reemplazar a la justicia, tanto civil o administrativa como penal. El estándar prevé, además, que únicamente los tribunales penales tienen competencia para determinar la responsabilidad penal individual a fin de pronunciarse, llegado el caso, sobre la culpabilidad y seguidamente sobre la pena.

64. Entre finales del siglo pasado y el tiempo transcurrido del presente se ha creado un número importante de comisiones de la verdad, en países que atraviesan transiciones de dictaduras a regímenes democráticos, en el marco de finalización de guerras civiles, conflictos armados internos o, en general, para documentar una época de violaciones a los derechos humanos. También han sido creadas comisiones de la verdad, por ejemplo, con el fin de investigar un episodio específico de violencia, ocurrido en apenas uno o varios días, o con el fin de llevar a cabo investigaciones no necesariamente en el contexto de procesos de transición[141]. Aquí, sin embargo, se hará referencia especialmente

---

[140] Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. S/2004/616, p. 20. *Cfr*. Sentencias C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos y C-771 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[141] Un ejemplo de lo primero es la Comisión formada en 2008 por la Corte Suprema de Justicia de Colombia, para investigar los hechos ocurridos en el Palacio de Justicia los días 6 y 7 de noviembre de 1985, cuando un comando de la guerrilla del M-19 asaltó la edificación y el Ejército Nacional irrumpió violentamente para controlar la toma, lo cual trajo como resultado la muerte de 11 Magistrados de la Corte, la desaparición de aproximadamente 11 empleados de la Corporación y el fallecimiento de otras más de 60 personas. Otro caso similar desde el punto de vista del objeto temporal de investigación, fue la Comisión de Greensboro. El 3 de noviembre de 1979, en una manifestación organizada por el Partido Comunista de Trabajadores, 5 personas murieron y otras 10 fueron heridas por miembros del Ku Klux Klan y de grupos neonazis en Greensboro, Carolina del Norte, en los Estados Unidos. La manifestación se organizó para reclamar contra injusticias que el Partido Comunista había identificado en la ciudad de Greensboro, tales como: condiciones de trabajo inaceptables en las fábricas textiles locales, salarios bajos, atención médica insuficiente, falta de educación y problemas de justicia social. Aunque los miembros del Ku Klux Klan y los grupos de neonazis fueron filmados disparando a los manifestantes, en los dos juicios penales que se les siguieron fueron absueltos. Como resultado de lo anterior, muchos de los sobrevivientes del tiroteo sintieron que no se había hecho justicia, puesto que no sólo los supremacistas blancos (*white supremacist*) que intervinieron en el tiroteo no fueron declarados culpables, sino que además, nunca se investigó el rol que jugaron el gobierno local de Greensboro y el Departamento de Policía, que estuvo ausente del lugar de la manifestación, aunque estaban informados de esta. Durante 25 años, los sobrevivientes de los crímenes realizaron actividades anuales para mostrar que las personas asesinadas no habían sido olvidadas y en 2004, después de una fuerte presión de la comunidad, se estableció la "Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro", para esclarecer la verdad sobre la masacre del 3 de noviembre de 1979. Ver, Clark, Patricia, "La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Greensboro, Carolina del Norte: Un ejemplo de búsqueda de la verdad desde lo local", en De Gamboa Tapias, Camila (editora), *Atención y reparación a las víctimas en lo local: las experiencias de Greensboro, Tucumán, Huancavelica y*

a las comisiones clásicas de la verdad, instituidas como mecanismos de justicia transicional que, junto con otros, pretenden contribuir a esclarecer y dejar atrás un lapso temporal considerable de atrocidades, que vulneraron miles de víctimas y causaron numerosas afectaciones a las comunidades, su historia, sus costumbres y su cultura.

Entre las más representativas, se encuentran las comisiones creadas en Argentina (Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas de 1983), Uganda (Comisión de Investigación de las Violaciones de los Derechos Humanos de 1986), Chile (Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación de 1990), Chad (Comisión de Encuesta sobre los Crímenes y los Abusos Cometidos por el ex Presidente Habré, sus coautores y/o cómplices, de 1990), El Salvador (Comisión de la Verdad para El Salvador de 1992), Haití (Comisión Nacional de Verdad y Justicia de 1995), Sudáfrica (Comisión de la Verdad y la Reconciliación de 1995), Guatemala (Comisión para el Esclarecimiento Histórico de 1999), Nigeria (Comisión de Investigación de Violaciones de los Derechos Humanos de 1999), Sierra Leona (Comisión de la Verdad y la Reconciliación de 2000), Perú (Comisión de la Verdad y Reconciliación de 2001), Ghana (Comisión Nacional de la Reconciliación de 2002), Timor Leste (Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación de 2002), Marruecos (Comisión de Equidad y Reconciliación de 2004) y Liberia (Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia de 2005)[142]. Se ha considerado, sin embargo, que, al menos de 1974 a 2007, han sido creadas aproximadamente 33 comisiones de la verdad en 28 países[143].

Medellín, Centro Internacional para la Justicia Transicional, Bogotá D.C., 2010, pp. 29-30. Por su parte, un ejemplo de comisiones que no desempeñan un papel en procesos de transición, es la Comisión Canadiense por la Verdad y la Reconciliación, creada en 2009, para revisar un siglo de políticas oficiales del Estado canadiense, de asimilación forzada de la población ancestral de sus territorios, en particular mediante el uso de internados obligatorios de los niños aborígenes, en los cuales se prohibían las costumbres y el idioma, todo lo cual causó un gran daño a sus comunidades. La Comisión fue el resultado de un pacto entre el gobierno de Canadá, cinco iglesias cristianas y la Asamblea de las Primeras Naciones. Anexo N del Acuerdo de Resolución en relación con los internados indios del 7 de enero de 1998. *Cfr.* The Truth and Reconciliation Commission of Canada, *Honouring the Truth, Reconciling for the Future. Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*, 2015. Documento disponible en http://nctr.ca/reports.php

[142] Hayner, Priscilla B., "Truth commissions: a schematic overview", en *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 862, 2006.

[143] El movimiento Amnistía Internacional registra las siguientes comisiones de la verdad: Argentina (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, 1983), Bolivia (Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos Forzados, 1982), Chad (Comisión de Investigación de los Crímenes y Malversaciones Cometidos por el ex Presidente Habré, sus Coautores y/o Cómplices, 1991), Chile (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1990; Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, 2003), República Democrática del Congo (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003), Ecuador (Comisión "Verdad y Justicia", 1996), El Salvador (Comisión de la Verdad, 1992), Alemania (Comisión de Investigación en el Bundestag alemán para Tratamiento del Pasado y las Consecuencias de la Dictadura del SED en Alemania, 1992), Ghana (Comisión para la Reconciliación Nacional, 2002), Guatemala (Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca, 1997), Haití (Comisión Nacional de la Verdad y la Justicia, 1995), Indonesia (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2004), Indonesia y Timor Oriental (Comisión de la Verdad y la Amistad, 2005, comisión conjunta), Liberia (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2005), Marruecos (Comisión de Equidad y Reconciliación, 2004), Nepal (Comisión de Investigación para Localizar a Personas Desaparecidas durante el Periodo Panchayat, 1990), Nigeria (Comisión para la Investigación de las Violaciones de Derechos Humanos, 1999), Panamá (Comisión de la Verdad, 2001), Paraguay (Comisión de la Verdad y la Justicia, 2003), Perú (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2000), Filipinas (Comité Presidencial de Derechos Humanos, 1986), Serbia y Montenegro (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2002), Sierra Leona (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2002), Sudáfrica (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 1995), Corea del Sur (Comisión Presidencial para el Esclarecimiento de Muertes Acaecidas en Circunstancias Sospechosas, 2000), Sri Lanka (Comisión Presidencial de Investigación sobre el

En adelante se hará mención a diversos aspectos, en especial de estas comisiones, en tanto resulten útiles para ilustrar los elementos que interesan a los fines de la presente sentencia.

5.4.2.2. El mandato de las comisiones de la verdad

65. Las comisiones de la verdad han sido creadas normalmente a través de decretos presidenciales, leyes, normas constitucionales o los acuerdos de paz que ponen fin a las hostilidades[144]. En tales actos de creación o en sus reglamentos internos es fijado el *mandato* o *marco de referencia* de sus labores, a partir del cual se determina el periodo histórico del que tendrán que ocuparse y el alcance de sus investigaciones. Allí se establecen también los extremos temporales que marcarán la época a indagar, los ámbitos territoriales y, en especial, los tipos de crímenes que deberán ser documentados.

66. El mandato puede ser muy estricto y limitado, si la intención es que la comisión de la verdad se concentre en un tipo específico de prácticas violatorias de los derechos humanos o infracciones al DIH que tuvieron un especial impacto o caracterizaron una época de atropellos. Ello también puede obedecer a que el interés del modelo de justicia histórica que se plantee busque prioritariamente establecer cómo unos particulares delitos facilitaron la instalación y la permanencia de un régimen de terror. Así mismo, un mandato restringido podría responder al interés de identificar la autoría de un tipo particular de perpetradores y a mostrar la introducción de una concreta forma de violencia en la época investigada y en unos territorios específicos.

Pero el mandato puede estar formulado en términos más amplios, con el propósito de que las labores de la comisión abarquen de mejor manera el conjunto de abusos que caracterizaron el conflicto o la etapa de represión. Aunque con mandatos restringidos o laxos las comisiones de la verdad no se limitan a esclarecer los hechos constitutivos de los delitos, sino que se ocupan de identificar modelos de criminalidad, causas, factores y consecuencias de aquellos, un mandato amplio posibilita en mayor medida la elaboración de

---

Traslado o la Desaparición Involuntarios de Personas en las Provincias Occidental, Meridional y de Sabaragamuwa; Comisión Presidencial de Investigación sobre el Traslado o la Desaparición Involuntarios de Personas en las Provincias del Centro, del Noroeste, del Centro Septentrional y de Uva; y Comisión Presidencial de Investigación sobre el Traslado o la Desaparición Involuntarios en las Provincias Septentrional y Oriental, 1994; Comisión de Investigación sobre el Traslado y la Desaparición Involuntarios de Determinadas Personas – Todas las Islas, 1998), Timor Oriental (Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación, 2002), Uganda (Comisión de Investigación sobre la Desaparición de Personas en Uganda, 1974; Comisión de Investigación sobre las Violaciones de los Derechos Humanos, 1986), Uruguay (Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, 1985; Comisión para la Paz, 2000). Ver "Verdad, justicia y reparación. Creación de una comisión de la verdad efectiva", publicado el 11 de junio de 2007, disponible en https://www.amnesty.org/es/documents/POL30/009/2007/en/

[144] Fueron creadas mediante decretos presidenciales las Comisiones de la verdad de Argentina en 1983, de Uganda de 1986, Chile de 1990, Chad de 1990, de Haití de 1994, Nigeria de 1999, Perú de 2001 y de Marruecos de 2004. Por medio de leyes de los respectivos parlamentos fueron establecidas las Comisiones de Sudáfrica de 1995, Sierra Leona de 2000, Ghana de 2002 y Liberia de 2005. Se pactó en acuerdos de paz la puesta en marcha de las comisiones de El Salvador en 1992 y Guatemala en 1994, y en 2001, se creó la Comisión de Timor Leste a través de reglamentación de la Administración de Transición de las Organización Naciones Unidas para ese país.

narraciones contextuales, más completas de lo ocurrido y con mejor capacidad para garantizar el derecho a la verdad. En efecto, el esclarecimiento y la explicación de la serie de abusos ejecutados, que se articulan y resultan transversales a aquello que constituye el objeto de la investigación permiten ofrecer un panorama más omnicomprensivo de la época investigada.

Otro problema notable que pueden presentar mandatos limitados es el riesgo de dejar de lado ciertas responsabilidades colectivas o tipos de crímenes emblemáticos en la explicación que deben proporcionar. Los dos tipos de mandatos, en todo caso, responden a las concretas realidades transicionales de cada país y las necesidades para las cuales se haya creado la respectiva comisión de la verdad.

En materia de perpetradores, no obstante, normalmente se ha considerado importante que el marco de referencia sea lo suficientemente amplio, de tal manera que se esclarezcan los abusos cometidos por todas las partes enfrentadas y no solamente aquellos cuya responsabilidad recae en las fuerzas militares, en los grupos rebeldes o ejércitos paraestatales, en la medida en que esto proporciona imparcialidad a las investigaciones, permite ofrecer un informe más objetivo y da estabilidad al proceso de transición.

67. En concordancia con lo anterior, el Principio 8 de Joinet, sobre la delimitación de los mandatos de las comisiones de la verdad, establece que sus investigaciones se referirán a todas las personas acusadas de presuntas violaciones de los derechos humanos y/o del derecho humanitario, tanto si las ordenaron como si las cometieron, si fueron autores o cómplices, y tanto si se trata de agentes del Estado o de grupos armados paraestatales o privados relacionados de algún modo con el Estado, como de movimientos armados no estatales considerados beligerantes.

De igual forma, permite que sus investigaciones puedan abordar la función de otros protagonistas para facilitar las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario. Adicionalmente, el literal d) del mismo Principio, indica que las comisiones estarán facultadas para investigar todas las formas de violación de los derechos humanos y del derecho humanitario.

68. Los mandatos restringidos se caracterizan porque limitan las competencias de las comisiones de la verdad a algunos pocos delitos o a formas específicas de ejecución, así como a periodos de tiempo o a ámbitos territoriales reducidos, de manera que se disminuyen las posibilidades de esclarecer lo ocurrido en su complejidad.

Por el contrario, los mandatos amplios confieren, mediante fórmulas generales, atribuciones a dichos órganos para investigar por lo común todas las atrocidades que identifican la etapa de violencia en cuestión, perpetradas en espacios temporales flexibles. Ejemplos de mandatos de alguna manera

restringidos pueden verse en las comisiones de la verdad de Argentina[145], Chile[146] y Uganda[147].Tuvieron, en cambio, mandatos más amplios las comisiones de El Salvador[148], Guatemala[149] y Perú[150].

5.4.2.2.1. Los impactos diferenciales de la violencia armada como aspecto central del mandato de las comisiones de la verdad

69. El mandato de las comisiones de la verdad no solo está compuesto por el registro cronológico, lineal, de los crímenes perpetrados y las respectivas responsabilidades. La historia de la opresión, la violencia y los atropellos sufridos por un país es siempre una historia compleja, en el sentido de que está atravesada por unas precisas condiciones materiales, culturales, de

---

[145] La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina, que investigó el periodo comprendido entre 1976 y 1983, tuvo la misión de esclarecer únicamente los casos de desaparición de personas y, en la medida de las posibilidades, el lugar donde se encontraban sus restos. Se dejó de investigar, en consecuencia, crímenes relevantes de esa época, como los asesinatos en enfrentamientos reales o simulados con las fuerzas militares, las desapariciones forzadas temporales o aquellas en las cuales el cuerpo de la víctima fue hallado e identificado, así como los exilios forzados, las detenciones arbitrarias y torturas. Tampoco se investigaron las desapariciones cometidas por las fuerzas gubernamentales antes del inicio del gobierno militar en 1976. Hayner, Priscilla, "Comisiones de la verdad: resumen esquemático", *Cit.*, p. 8.

[146] La Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación de Chile investigó el periodo entre el 11 de septiembre de 1973 y 11 de marzo de 1990, y su mandato se circunscribió a esclarecer las detenciones, desapariciones, ejecuciones y torturas que hubieran tenido como resultado la muerte de la víctima, siempre que estuviera comprometida la responsabilidad moral del Estado. También se le encargó la investigación de secuestros y los atentados contra la vida de personas cometidos por particulares bajo pretextos políticos. Aunque el mandato no fue excesivamente limitado, quedaron fuera del informe delitos importantes y recurrentes, como la tortura no seguida de muerte, las detenciones ilegales con liberación sobreviniente y, de igual forma, el exilio forzado. *Ibíd.*, p. 10.

[147] La Comisión de Investigación de las Violaciones a los Derechos Humanos de Uganda se ocupó de explicar los abusos estatales ocurridos del 9 de octubre de 1962 al 25 de enero de 1986. Su mandato comprendía los actos de exterminio en masa y todos los hechos u omisiones que hubieran provocado la privación arbitraria de la vida, el encarcelamiento arbitrario y los abusos por parte de las autoridades. Así mismo, tuvo la tarea de esclarecer los casos de violación al derecho a un juicio público y equitativo, la tortura, el desplazamiento masivo de personas, la discriminación por motivos relacionados con la raza, la tribu, el lugar de origen, la opinión política, el credo o el sexo, siempre que hubieran sido cometidos por funcionarios públicos. Evidentemente, no se indagaron los abusos perpetrados por grupos armados de oposición, ni los imputables al Gobierno y consumados después de la fecha de creación de la Comisión, pese a que durante su tiempo de labores no existía ningún otro organismo gubernamental de derechos humanos. *Ibíd.*, p. 9.

[148] La Comisión de la Verdad para El Salvador tuvo como objeto de estudio el periodo entre enero de 1980 y julio de 1992, y debía esclarecer los "*graves hechos de violencia ocurridos desde 1980 cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad*". Esta fórmula amplia del mandato permitió a la Comisión orientar sus investigaciones de manera flexible, dirigidas a generar una explicación amplia de los crímenes ejecutados y de la historia del conflicto. Así, se esclarecieron exterminios causados por las fuerzas armadas, ejecuciones sumarias por agentes estatales, asesinatos por escuadrones de la muerte, desapariciones forzadas, torturas por fuerzas gubernamentales, asesinatos y secuestros debidos a la oposición armada. *Ibíd.*, p. 10.

[149] La Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala que, aunque no le fue precisado un periodo específico de investigaciones, indagó aproximadamente entre 1954 y 1958, se le encargó la tarea de "*esclarecer con toda objetividad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población, en relación con el conflicto armado*". Esta amplitud de su marco de referencia consintió a la Comisión llevar a cabo un esclarecimiento exhaustivo y complejo del conflicto, tanto desde el punto de vista de los crímenes registrados, como de los responsables. De esta forma, puso en evidencia los actos de genocidio por las fuerzas gubernamentales contra la población Maya, el exterminio y ejecuciones arbitrarias por las fuerzas gubernamentales y por la oposición armada, las desapariciones y secuestros por las fuerzas estatales y por las guerrillas, los actos de violencia por grupos poderosos económicamente (propietarios de tierras y empresarios) con el apoyo de las fuerzas estatales, los desplazamientos forzados en masa y el reasentamiento militarizado por el Estado, así como el reclutamiento forzado por parte de las guerrillas. *Ibíd.*

[150] En Perú, la Comisión de la Verdad y Reconciliación investigó el periodo de 1980 al año 2000, respecto de hechos imputables a organizaciones terroristas, agentes del Estado o grupos paramilitares, y tenía la misión de esclarecer los asesinatos y secuestros, las desapariciones forzadas, las torturas y otras lesiones graves, las violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país y otros crímenes y graves violaciones contra los derechos de las personas. A partir del marco de referencia compuesto por estos flexibles criterios, esclareció asesinatos y masacres, desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, innumerables tipos de violencia sexual contra mujeres, desconocimiento de garantías procesales, secuestros y tomas de rehenes, violencia contra menores de edad y violaciones de derechos colectivos. *Ibíd*.

quienes los sufrieron, a partir de las cuales los abusos a gran escala tuvieron impactos diferenciados sobre ellos. Esto justifica que el mandato de las comisiones de la verdad normalmente comprenda, no solo la historia formal de los delitos perpetrados contra ciudadanos particulares, sino también los drásticos efectos diferenciados que la violencia tuvo respecto de ciertos conjuntos de víctimas, del tipo de efectos concretos que acarreó y de las condiciones reales que los permitieron.

69.1. Así, por ejemplo, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Perú instituida en el 2001, mostró, a través de una investigación profunda y de los testimonios desgarradores de miles de mujeres sobrevivientes y testigos, los impactos que el conflicto tuvo para ellas, especialmente a partir de los más crueles y feroces actos de violencia sexual. La Comisión concluyó que en el contexto de masacres y de ejecuciones arbitrarias, de operativos militares o policiales en medios rurales andinos y amazónicos, contra personas consideradas sospechosas de tener vínculos con los grupos subversivos, la violencia sexual fue una práctica generalizada y persistente, ejecutada por agentes del Estado (83%) y miembros de las guerrillas de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amarú (11%)[151]. En el mismo sentido, esta Comisión analizó y determinó que el conflicto había tenido una incidencia diferenciada en los menores de edad[152].

69.2. Por su parte, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH), establecida en 1999, dimensionó las agresivas consecuencias diferenciadas de las hostilidades sobre la población aborigen. Encontró que, de 1981 a 1982, en el marco del conflicto armado interno entre la guerrilla y el Estado, se llevó a cabo una campaña brutal de exterminio

---

[151] La Comisión encontró que las víctimas de la violencia sexual fueron, generalmente, mujeres provenientes de los sectores de menores recursos de la población, campesinas quechuahablantes y viudas, lo que evidenció el carácter discriminatorio de este tipo de ataques. Así mismo, observó que estos crímenes afectaron un número importante de las mujeres detenidas a causa de sus reales o presuntos vínculos personales con el conflicto armado y a aquéllas cuyas parejas eran miembros reales o supuestos de los grupos subversivos. Determinó también que la violencia sexual había cumplido la función de castigo o represalia, contra mujeres que realizaban labores de búsqueda y/o denuncia de los casos de violaciones de derechos humanos de sus familiares. La Comisión encontró que la violencia sexual se dio principalmente, aunque no de modo exclusivo, *i)* en incursiones de los efectivos militares y policiales en las comunidades; *ii)* en establecimientos estatales (bases militares, dependencias policiales, establecimientos penales), y iii) como un ejercicio de poder de los perpetradores. Por otro lado, evidenció la extrema crueldad que alcanzaron tales agresiones y advirtió que fueron utilizadas como método de tortura para la obtención de información o confesiones auto-inculpatorias, en el marco de detenciones arbitrarias o fuera del control del Ministerio Público, de las desapariciones forzadas y de ejecuciones arbitrarias. Además, constató que la violencia sexual estuvo rodeada de un contexto de impunidad, tanto al momento de que los hechos se produjeron, como cuando las víctimas decidieron acusar a sus agresores. Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú. Informe final. Lima, 2003, pp. 263-384. Documento disponible en http://www.cverdad.org.pe/pagina01.php. Los impactos desproporcionados de la violencia de género contra las mujeres puestos en evidencia por la Comisión del Perú son ilustrados y analizados, a partir de relatos concretos, en Theidon, Kimberly, "Género en transición: sentido común, mujeres y guerra", en Romero, Mauricio (editor), *Verdad, memoria y reconstrucción*, Centro Internacional para la Justicia Transicional, Bogotá D.C., 2008, pp. 295-327.

[152] La Comisión constató que hubo un reclutamiento generalizado y sistemático de niñas y niños por parte del Estado y de la guerrilla de Sendero Luminoso. Advirtió que los menores de edad fueron víctimas de específicos crímenes, como el reclutamiento forzado y el secuestro y que fueron aprehendidos y coaccionados a participar en actos bélicos y trabajos indirectos que permitían el desarrollo de los enfrentamientos. Así mismo, encontró que la guerrilla formó la organización de los *"niños pioneros"* o *"pionero rojos"*, quienes desde muy temprana edad realizaban trabajos de vigilancia, espionaje, provisión de alimentos, entre otros. Aproximadamente, a partir de los 12 años, se les enseñaba el uso y manipulación de armas, lanzas, cuchillos y hondas, con el objetivo de entrenarlos para participar en acciones armadas y enfrentamientos. Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú. Informe final. *Cit*., pp. 585-621.

contra los pueblos indígenas Maya. La CEH investigó cuatro zonas de especial influencia de las fuerzas militares y de ejércitos paraestatales, y determinó que las víctimas de las masacres y de otras violaciones de los derechos humanos fueron mayoritariamente miembros del pueblo Maya. Indicó que en el área denominada Ixil se afectaron en un 97.80%, en el Norte de Huehuetenango en un 99.3%, en Rabinal en un 98.8% y en Zacualpa en un 98.4%[153].

70. La Corte Constitucional ha estudiado a fondo el problema de los impactos diferenciados que la violencia armada, específicamente en el caso colombiano, ha tenido sobre ciertos grupos. Aunque hay diversos conjuntos de víctimas que resultan afectados de modo especial en los escenarios de hostilidades, esta Corporación ha profundizado particularmente en la manera y las diversas facetas y circunstancias bajo las cuales se presenta ese impacto diferenciado en las mujeres, la población LGBTI, los pueblos étnicos y las niñas, niños y adolescentes. Dadas sus condiciones culturales, su edad o su situación de hecho vulnerable, se trata de poblaciones que han sufrido de manera particular el rigor de la guerra y por eso adquieren desde el punto de vista constitucional, como víctimas, un papel central en la narración del conflicto armado[154].

71. En este orden de ideas, los mandatos de las comisiones de la verdad han sido especialmente sensibles, a investigar, explicar y proporcionar una narración profunda de los impactos diferenciados que ha tenido la época histórica de violencia armada que se investiga, en relación con algunos grupos

---

[153] Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala, memoria del silencio*, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), 1999, pp. 417-418. La CEH observó que el Ejército guatemalteco identificó a grupos del pueblo Maya como enemigos internos, porque consideraba que constituían o podían constituir la base de apoyo de la guerrilla, en cuanto sustento material, cantera de reclutamiento y lugar para esconder sus filas. Indicó que el Ejército, inspirado en la conocida "doctrina de la seguridad nacional", había definido un concepto de enemigo interno más allá de los combatientes, militantes o simpatizantes de la guerrilla, en el cual incluyeron determinados grupos étnicos. Entre los actos dirigidos a los mayas, subrayó "las matanzas", en las cuales participaron, tanto fuerzas regulares, como especiales del Ejército, al igual que patrulleros de autodefensa civil y comisionados militares. A partir de la investigación, la CEH dio cuenta de que, para facilitar la ejecución de tales masacres, el Ejército convocaba a toda la población, cercaba a la comunidad o aprovechaba situaciones en las cuales esta se encontraba reunida, en celebraciones o en días de mercado. Así mismo, mostró que, junto a las masacres, efectivos del Ejército o patrulleros cometieron sistemáticamente actos de extrema crueldad, como torturas y otros tratos inhumanos y degradantes. De la misma manera, ilustró que se recurrió a las violaciones sexuales colectivas y públicas contra mujeres del pueblo maya, procurando dejar rastros del hecho, con la finalidad de aterrorizar la población, destruir los fundamentos de cohesión social entre sus miembros y de que tales actos trascendieran en el tiempo y en la reproducción social del grupo. El estudio histórico también reveló el recurso frecuente al arrasamiento de aldeas de los indígenas. La CEH encontró que en la región Ixil, entre el 70% y el 90% de las aldeas fueron destruidas y en el norte de Huehuetenango, Rabinal y Zacualpa se incendiaron aldeas enteras, se destruyeron los bienes y se quemaron trabajos colectivos de siembra o cosechas, con el propósito de dejar a esas poblaciones sin alimentos. Según los planes de campaña del Ejército a los que pudo acceder la CEH, el objetivo fue liquidar todos los trabajos colectivos de las poblaciones supuestamente comprometidas, simpatizantes y organizadas por la subversión. En consecuencia, a partir, entre otras, de las constataciones anteriores, una de las conclusiones más importantes de la CEH consistió en que agentes del Estado de Guatemala, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas en los años 1981 y 1982, ejecutaron actos de genocidio contra el pueblo Maya que residía en las regiones Ixil, Zacualpa, norte de Huehuetenango y Rabinal. Esta conclusión, indicó la CEH, se fundó en la comprobada ocurrencia de matanzas de los miembros de esa etnia, lesiones graves a su integridad física o mental y actos de sometimiento intencional a condiciones de existencia que acarrearon o pudieron haber acarreado su destrucción física total o parcial. Además, la CEH también puntualizó que, conforme a las evidencias conocidas, todos estos crímenes habían sido perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a grupos identificados por su etnia común. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala, memoria del silencio*, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), 1999, pp. 416-423.

[154] Ver, a este respecto, los Autos 092 y 251 de 2008, 004 de 2009 y 005 de 2009, en todos los casos, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Así mismo, ver el Auto 009 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

de víctimas concretos[155], como también lo ha hecho la Corte a partir del seguimiento a las ordenes dirigidas a la superación de violaciones masivas a los derechos humanos.

5.4.2.3. Los fines de las comisiones de la verdad

72. El propósito general de las comisiones de la verdad es restaurar la dignidad de las víctimas y de las comunidades afectadas. Las comisiones buscan dar respuesta a sus necesidades, esperanzas, deseos, frustraciones, su sufrimiento y sus anhelos, luego de la terminación de la época generalizada de abusos. Las víctimas son la razón de ser de las comisiones de la verdad y sobre esta base se erigen la mayoría de los fines que, de manera directa o indirecta, se persiguen con las investigaciones, la elaboración del informe final y las recomendaciones.

5.4.2.3.1. Esclarecer y promover el reconocimiento público de las víctimas y de los crímenes cometidos

73. Como se señaló en la sección anterior, las investigaciones que realizan las comisiones de la verdad son muy distintas de las que se llevan a cabo en los procesos judiciales, principalmente porque su sentido y sus fines son sensiblemente diferentes. La misión de las comisiones de la verdad no se e enfoca en la sanción de los perpetradores. Por lo general, su pretensión está ligada al esclarecimiento lo más completo posible de los crímenes ejecutados en una época determinada, de los sufrimientos causados a las víctimas, de las afectaciones ocasionadas a las comunidades, de los patrones de criminalidad empleados, de los sucesos especialmente devastadores de esa etapa de violencia, así como de los autores y determinadores, individuales y colectivos, de los delitos.

Por otro lado, pretenden proporcionar un relato complejo, una explicación contextual de la historia documentada, es decir, reconstruir la memoria colectiva, en torno al conflicto armado. En la medida en que generalmente contribuyen a proyectos de reconciliación nacional, estudian de modo global las causas estructurales de la violencia, los factores sociales, políticos, económicos, culturales e institucionales ligados a ella y las características de las afectaciones provocadas a los individuos y comunidades. Analizan la manera y las condiciones en que el uso de la violencia permeó los poderes político, militar y económico y las responsabilidades jurídicas, así como éticas y políticas de los crímenes. Además, emplean análisis jurídicos, pero también pueden utilizar perspectivas interdisciplinarias, en cuanto permitan entender y expresar de mejor manera lo ocurrido y dar cuenta de ello en el informe final.

[155] Respecto de los impactos desproporcionados del conflicto armado para las mujeres y la importancia de la inserción de este elemento diferencial en el mandato y los trabajos de las comisiones de la verdad, ver en las experiencias comparadas, *cfr*. Kent, Lia, "Narratives of suffering and endurance: coercive sexual relationships, truth commissions and possibilities for gender justice in Timor –Leste", en *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 8, 2014, pp. 289-313.

74. Las comisiones de la verdad conformadas en otros países para investigar años de violencia armada han producido informes significativos, que han logrado esclarecer en buena medida la magnitud y características de las violaciones. Se destacan a este respecto las comisiones de Argentina[156], Chile[157], Chad[158], El Salvador[159], Haití[160], Sudáfrica[161] y Guatemala[162].

75. Pero además de indagar lo sucedido y proporcionar una interpretación de la historia de abusos generalizados, las investigaciones de las comisiones de la verdad tienen como fin el *reconocimiento* público de esa historia. La verdad que proporcionan las conclusiones de sus hallazgos tiene una fuerza simbólica especial, en la medida en que es la reconstrucción oficial de los crímenes cometidos y las formas que asumieron en un periodo de opresión y, por lo

---

[156] La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina recaudó 7.000 declaraciones, que dieron cuenta de 8.960 desaparecidos e identificó más de 360 campos de concentración y tortura. Hayner, Priscilla, "Fifteen Truth Commissions. 1974 to 1994: A Comparative Study", en *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 4 (Nov., 1994), pp. 614-615.

[157] La Comisión de Chile concluyó que en el periodo investigado, cerca de 1.068 personas fueron asesinadas y 957 detenidas y desaparecidas por agentes estatales, 90 resultaron muertas a manos de grupos violentos de oposición y 164 fueron víctimas de violencia política. El Presidente Aylwin, quien había conformado la Comisión, pidió perdón a las víctimas a nombre del Estado y subrayó la necesidad de perdón y reconciliación. Ver Popkin Margaret y Roth-Arriaza, Naomi, "Truth as justice: investigatory commissions in Latin America", en *Law & social inquiry*, Vol. 20, No. 1 (Winter, 1995), p. 85; Méndez, Juan E., "The human right to truth. Lesson learned from Latin American experiences with truth telling", en Tristan Anne Borer (edited by), *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post- Conflict Societies*, Notre Dame, University Of Notre Dame Press, 2006, p. 108.

[158] La Comisión de Chad puso en evidencia el asesinato por parte de la Dirección de Documentación y Seguridad del régimen de Habré el asesinato de cerca de 40.000 personas y publicó nombres y fotos de los responsables, dentro de los cuales estaban incluidos altos funcionarios del Gobierno. Hayner, Priscilla, "Fifteen Truth Commissions. 1974 to 1994: A Comparative Study", *Cit.*, pp. 623-625.

[159] La Comisión de El Salvador recibió 22.000 denuncias y compiló aproximadamente 2.000 testimonios e información de varios grupos de derechos humanos, a partir de lo cual dio cuenta de más de 7.000 casos de asesinato, desaparición, tortura, violaciones y masacres y otras 30.000 víctimas. Esclareció la masacre del Mozote, a través de exhumaciones y llegó a conclusiones contundentes sobre decenas de casos polémicos. Dio los nombres de más de 40 cargos militares, judiciales y de la oposición armada que había desempeñado su papel en las atrocidades. Determinó también que el 95% de los abusos habían sido cometidos por personas relacionadas con el Gobierno o las Fuerzas Armadas. Martínez Barahona, Elena y Gutiérrez Salazar Martha Liliana, "El Salvador: the difficult fight against impunity", en Skaar, Elin; García-Godos, Jenima; Collins, Cath, (edited by), *Transitional justice in Latin America. The uneven road from impunity towards accountability*, New York, Routledge, 2016, pp. 178-202.

[160] La Comisión de Haití reunió testimonios de más de 5.000 testigos en relación con 8.667 víctimas. Rodrigues Pinto, Simone, "La justicia de transición y las comisiones de la verdad en América Latina", en *Historia Actual Online*, 42 (1), 2017, p. 163.

[161] La Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica tomó declaración a más de 21.000 víctimas, 2.000 de estas en audiencias públicas. Documentó más de 150.000 víctimas y proporcionó una descripción histórica y estructural de la violencia, del contexto social e institucional del *apartheid*, así como masacres por parte del Estado dentro y fuera del país, desapariciones, torturas, abusos de ambas partes, incursiones de las Fuerzas Armadas en países vecinos para atacar a la oposición, muertes con explosivos y violencia por individuos privados con fines políticos. *Cfr.* Lenta, Patrick, "Transitional Justice and the Truth and Reconciliation Commission", en *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, num. 96, Trust, Democracy and Justice (December 2000), pp. 52-73; Ceballos Medina, Marcela, *Comisiones de la Verdad: Guatemala, El Salvador y Sudáfrica, una perspectiva para Colombia*, La Carreta Editores, Medellín, 2009, pp. 98-100.

[162] La Comisión de Guatemala documentó alrededor de 40.000 víctimas, incluidos los asesinados, desaparecidos, torturados y violados, así como 626 masacres. Atribuyó el 93% de las violaciones al ejército o a fuerzas paramilitares respaldadas por el Estado y 3% a la Guerrilla. Dio cuenta de la realización de crímenes salvajes contra niños y adultos, y explicó que el Estado había recurrió a operaciones militares dirigidas para aniquilar físicamente o amedrentar a la oposición, de manera que la vasta mayoría de las víctimas no fueron combatientes de grupos guerrilleros sino civiles. Concluyó también que el Ejército había recurrido a tácticas para atacar a pueblos señalados de auxiliar a la guerrilla, como la quema de zonas rurales. Adicionalmente, la Comisión arribó también a la conclusión de que, a partir de los patrones de violencia registrados en las cuatro regiones del país más afectadas, agentes del Estado, entre 1981 y 1983, ejecutaron actos de genocidio contra el pueblo Maya. De igual forma, en el informe, la Comisión sentenció que el racismo, la injusticia estructural y la institucionalidad "excluyente y antidemocrática" habían sido las causas subyacentes que habían contribuido a la confrontación armada, así como el anticomunismo de la doctrina de la seguridad nacional de la Guerra Fría y, en concreto, el apoyo de los Estados Unidos a las prácticas represivas del Estado guatemalteco. May, A. Rachel, "Truth and truth commissions in Latin America", en *Investigación & Desarrollo*, Vol. 21, N° 2 (2013) (online), pp. 506-508.

tanto, desmienten otras hipótesis no oficiales acerca de lo ocurrido, en especial, aquellas que tienden a desconocer los daños provocados a las víctimas. No se trata de *una versión más* de la verdad, sino de aquella que el propio Estado proporciona a la sociedad, a partir de la participación de los agraviados y de la mayoría de quienes tomaron parte en los hechos durante el la fase objeto de estudio.

Las comisiones dan cuenta de lo que no se conocía y de responsabilidades insospechadas. No obstante, también exhiben a la luz pública aquello que era generalizadamente sabido y la autoría de perpetradores que también era bien conocida, pero que, en ambos casos, nadie se había atrevido a mencionar ni a denunciar, a causa de intimidaciones o por temor a represalias[163]. De la misma manera, las comisiones fijan públicamente responsabilidades, generalmente colectivas, y hechos cuya ocurrencia había sido objeto de cuestionamientos o de negación sistemática por el Estado o sectores políticos influyentes, vinculados a su ejecución[164].

Así, el reconocimiento de la verdad que se realiza en las comisiones desempeña un papel significativo para las víctimas y las colectividades en términos de sus derechos a la dignidad y honra. Los periodos de negación o silenciamiento forzado de lo sucedido hacen más intenso el sufrimiento de las víctimas, pues además de haber padecido las violaciones, se les somete a la injusticia de poner en duda su propia condición. Las investigaciones de las comisiones de la verdad implican la confirmación oficial y pública de los crímenes cometidos y de sus responsables, al menos colectivos y, en este sentido, hacen justicia histórica a los agraviados.

---

[163] Priscilla Hayner indica que, según los activistas antisegregacionistas sudafricanos, era imposible que los ciudadanos no conocieran el carácter habitual del recurso a las torturas, los asesinatos y otras tácticas represivas contra quienes se oponían al *apartheid* y que, a menos que optaran por evadir la realidad, eran conscientes de lo que ocurría. Por ello, según la autora, algunos sudafricanos consideran que la aportación más importante de su Comisión fue impedir la posibilidad de que se siguieran negando los hechos. En el mismo sentido, agrega: "*[a]unque hubo partidarios del apartheid que dieron muestras de incredulidad cuando comenzaron a escucharse los descarnados relatos de las víctimas, a medida que la Comisión fue celebrando sus sesiones y, sobre todo, cuando los perpetradores subieron al estrado para describir con detalle las torturas y crímenes en los que habían participado, ya nadie pudo resistirse a la verdad de los testimonios*". Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables. El reto de las comisiones de la verdad*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2008, p. 55.

[164] Esto ha ocurrido particularmente con los casos de desaparición forzada por parte de fuerzas estatales, donde por lo general los agentes oficiales han negado vehementemente conocer el paradero de la víctima y luego, en la comisión de la verdad, han terminado por aceptar y contar lo sucedido. Estas asunciones de responsabilidad, por supuesto, han sido motivadas por incentivos con la suficiente capacidad para provocarlas. En la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, por ejemplo, si los perpetradores contaban todo lo que sabían sobre los hechos, el Comité de Amnistías de la Comisión les concedía ese beneficio, siempre que el delito hubiera sido cometido por razones políticas, lo cual aseguró la obtención de niveles sustanciales de verdad en las labores de ese órgano. El mecanismo, sin embargo, también generó críticas. Ver, a este respecto, Buergenthal Hon, Thomas, "Truth Commissions: Between Impunity and Prosecution", en *Case Western Reserve Journal of International Law*, Volume 38, Issue 2, 2006-2007, p. 221, disponible en http://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol38/iss2/2. Alice Henkin afirma: "*los gobiernos sucesores tienen la obligación de investigar y establecer los hechos, de tal manera que la verdad sea conocida y sea hecha parte de la historia de la nación. Debe haber conocimiento y reconocimiento: los eventos requieren ser oficialmente reconocidos y públicamente revelador. Contar la verdad… responde a la demanda de justicia para las víctimas y facilita la reconciliación nacional*". Henkin H, Alice, "Conference Report", en Íd (edited by) *State Crimes: Punishment of Pardon,* Aspen Institute, Queenstown, 1989, pp. 4-5, citado por Teitel G., Ruti, *Transitional Justice*, cit., p. 69. Ver también al respecto, Ruta Pacífica de las Mujeres, *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia. Versión resumida*, Bogotá, 2013: "*El reconocimiento por parte del Estado y los otros actores armados de los hechos perpetrados, así como las peticiones de perdón… está(n) asociada(s) a la verificación de responsabilidades y a la búsqueda de explicación de los hechos. También pretende restituir la dignidad, la honra y el buen nombre de la víctima, a quien se habría estigmatizado para justificar el crimen*". *Ibíd.*, p. 103.

76. El reconocimiento que favorece las comisiones de la verdad, con todo, no solo es de carácter histórico, sino que tiene un alcance también más profundo en el marco de la justicia transicional. Cuando las víctimas han sido objeto de ataques brutales, mediante tales tratos se transmite implícitamente la idea de la superioridad del perpetrador sobre el sometido. Cada menoscabo afirma la desigualdad entre el agresor y el agredido, pues la violencia posee un contenido general discriminatorio. En este sentido, la labor de las comisiones de la verdad consiste también en reconocer a las víctimas como ciudadanos titulares de los mismos derechos y merecedores de igual consideración y respeto que los demás[165].

5.4.2.3.2. Contribuir a los procesos de duelo y permitir a las víctimas contar su propia historia

77. Las víctimas tienen derecho a la verdad y a participar en el esclarecimiento de lo ocurrido, a través de las narraciones de sus propias historias, a preguntar y a escuchar lo que otros saben de ellas[166]. Sin embargo, uno de los dilemas que pone a prueba las comisiones de la verdad es si resulta conveniente para las víctimas evocar, contar o escuchar cómo ocurrieron las atrocidades o si es preferible la generación de mecanismos para no recordar los dramas vividos.

Es claro que en la reconstrucción de la verdad, las víctimas deben tener la posibilidad de tomar parte activa y son en verdad ellas quienes contribuyen principalmente al esclarecimiento de lo ocurrido, con sus preguntas y sus narraciones[167].

78. En las investigaciones sobre los efectos para las víctimas de las comisiones de la verdad, se ha evidenciado que la exposición a episodios de violencia impactantes, como los experimentados por veteranos de guerra, prisioneros, mujeres sometidas a vejámenes sexuales, individuos objeto de atrocidades, torturas o secuestros prolongados, etc., genera en los afectados los denominados síndromes de estrés postraumático. Estos comportan consecuencias psicológicas inmediatas o a largo plazo e incluyen sentimientos de culpabilidad, desamparo y miedo, y vivencias como pesadillas, depresión, afectaciones psíquicas, dificultades para la interacción y ansiedad. Tales

---

[165] Pablo De Greiff sostiene: "*El reconocimiento es importante precisamente porque constituye una manera de afirmar el valor de las personas como individuos, como ciudadanos y víctimas*". "Theorizing Transitional Justice", en Williams, Melissa S.; Nagy, Rosemary; Elster Jon (edited by), *Transitional Justice*, New York University Press, New York and London, 2012, pp. 22-43.

[166] Sentencia C-655 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[167] Martha Minow afirma: "*[p]ara las víctimas y los sobrevivientes de abusos, la incapacidad de lidiar con lo ocurrido es el origen del daño que padecen: el guardar secretos dolorosos puede producir la parálisis de la capacidad de amar y de actuar de las personas. El trauma no confrontado podría tener conexiones dolorosas con lo ocurrido y contribuir a aquello que los psicólogos llaman la transmisión intergeneracional del trauma.* Minow, Martha, "Memoria y odio. Se pueden encontrar lecciones por el mundo", en Minow, Martha; Crocker David; y Mani, Rama (autores), Saffon, María Paula (estudio preliminar), *Justicia transicional*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana - Instituto Pensar, Bogotá D.C., 2011, p. 85.

problemas son usualmente sufridos por los sobrevivientes de las violaciones, pero también por sus familiares[168].

79. En el caso del conflicto armado colombiano, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) ha documentado ampliamente los devastadores efectos producidos por las escenas y las experiencias de horror que han tenido que soportar las víctimas y sus seres queridos. Hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores han sido obligados a presenciar asesinatos atroces de familiares cercanos o vecinos, a observar cuerpos torturados, exhibidos para escarnio público y fueron víctimas de amenazas, encierros, violencia sexual y agresiones contra su dignidad.

80. Los relatos dolorosos hechos al CNMH han mostrado los crueles episodios de brutalidad que los habitantes de los territorios azotados por el conflicto armado han padecido: personas ejecutadas cuando intentaban acompañar ritos funerarios de familiares y amigos; hijos e hijas que escucharon el suplicio de sus madres cuando estas fueron abusadas sexualmente; madres lactando o cargando a sus hijos o hijas que fueron asesinadas; familias y comunidades que huyeron en medio de los combates; labriegos que presenciaron la quema o saqueo de sus viviendas y poblados y que tuvieron que dejar abandonados a seres queridos fallecidos, a personas heridas y a los ancestros. Todas estas situaciones han causado profundos impactos emocionales sobre las víctimas y han desagotado sus recursos psicológicos. "*En muchas ocasiones no cuentan con las capacidades de respuesta necesarias para afrontar, asumir, explicar y sobrevivir a experiencias marcadas por el horror, la indefensión y la humillación*"[169].

---

[168] Hamber, Brandon, "Do Sleeping Dogs Lie? The Psychological Implications of the Truth and Reconciliation Commission in South Africa", artículo presentado por el autor en el Seminario 5, llevado a cabo el 26 de julio de 1995, en el Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación, p. 2. Documento disponible en http://www.brandonhamber.com/pubs_papers.htm.

[169] Grupo de Memoria Histórica. ¡BASTA YA! Colombia: memorias de guerra y dignidad, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013, p. 261. En la Sentencia T-045 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa, la Corte examinó los casos de cuatro mujeres sobrevivientes a varias masacres perpetradas en el Corregimiento de El Salado, municipio del Carmen de Bolívar. Como consecuencia, sufrieron importantes efectos psíquicos y psicológicos, cuya atención eficaz e integral solicitaban mediante la acción de tutela. La primera de las solicitantes vivió varios desplazamientos forzados y la ejecución de las masacres ejecutadas por grupos paramilitares, una de las cuales fue ejecutada con particular sevicia. En 1997, su esposo fue herido con arma de fuego mientras que ella era obligada a presenciar la muerte de algunos miembros de su comunidad y en 2002 grupos guerrilleros asesinaron al menos 15 personas en distintas fechas, entre ellas, al sobrino del esposo de la demandante, con quien ella y su cónyuge tenían un vínculo afectivo estrecho. Como consecuencia de todo lo anterior, según el informe anexo allegado a la acción de tutela, desde finales del año 2007 la actora padecía estrés emocional derivado de las experiencias traumáticas, se sumió en depresión y perdió contacto con la realidad. La segunda accionante estuvo con su esposo dentro el grupo de pobladores que fueron obligados a ir a la cancha de fútbol para que presenciaran las vejaciones y torturas a las que fueron sometidas 46 mujeres, entre las que se encontraba su hermana, quien fue la primera mujer asesinada. Así mismo, fue forzada a participar en el "sorteo" mediante el cual los victimarios determinaban quién sería la siguiente víctima. Debido a lo anterior, a tres desplazamientos sufridos y a nuevos episodios de violencia, la peticionaria comenzó a experimentar gran inestabilidad, afectación de su bienestar, episodios de insomnio, depresión, sensación de incertidumbre y vulnerabilidad, así como deterioro en su salud física. La tercera accionante sufrió la pérdida de su prima en una de las masacres, con quien tenía un vínculo muy cercano, y en otros dos de esos episodios de horror fueron torturados y asesinados su sobrino y su cuñada ante toda la población, reunida en la cancha de fútbol. Los cadáveres de sus seres queridos fueron enterrados en una fosa común localizada frente a la casa donde ellos vivían. Luego, en otros hechos de violencia, su hermano materno y su tío fueron asesinados, el segundo con un pisón de tierra. Como consecuencia de todo lo anterior, la peticionaria comenzó a experimentar insomnio y episodios sicóticos, entre otros efectos. Por último, la cuarta accionante, perdió a su hijo, asesinado en el parque principal por grupos paramilitares. A raíz de este hecho, empezó a presentar alteraciones, no dejaba de llorar y la angustia no le permitía alimentarse ni dormir. Posteriormente, al presenciar la exhumación del cadáver de su hijo sin ninguna preparación, empezó a sufrir mareos, pérdida del apetito, pérdida de interés en toda actividad,

81. El alivio potencial para las víctimas generado por el saberse escuchadas y conocer la verdad de sus propias historias fue muy claro, por ejemplo, en muchas personas que concurrieron a declarar ante la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica[170]. En Colombia, en el proyecto de la Verdad de las Mujeres, coordinado por la organización Ruta Pacífica de las Mujeres, que pretendió reconstruir la memoria de sobrevivientes del conflicto armado en un tipo de "comisión de la verdad para las mujeres", a partir de los relatos de más de mil a lo largo y ancho del país, también mostró potencialidades en este sentido[171].

---

retraimiento, deseo de permanecer la mayor parte del tiempo dormida, ansiedad durante la vigilia, entre otros síntomas.

[170] Un hombre que perdió la vista a causa de la acción de un oficial de policía de la era del *apartheid*, luego de declarar ante la Comisión comentó: "*[s]iento que lo que me ha hecho estar enfermo todo este tiempo es el hecho de no poder contar mi historia. Pero ahora […] se siente como si hubiera recobrado la vista, al venir y contarles mi historia*". El testimonio fue rendido ante el Comité de Derechos Humanos de la Comisión, citado por Minow Martha, *Ob*. *Cit*. 102. La referencia fue, a su vez, tomada de Antji Krog, *Country of My Skull*, Johanesburgo, Random House, 1998, p. 31. Algo similar muestra el relato de una mujer a quien le asesinaron su hijo adolescente en 1988 y había ocultado su dolor por varios años. Después de comparecer a la Comisión en 1997 indicó: "*[e]l hecho de dar testimonio es diferente para cada persona… pero cuando yo testifiqué en la sesión pública me sentí muy bien. Era la primera vez que contaba lo que me había ocurrido. Después de la muerte de mi hijo, estuve muchos años sin hablar de ello. Me mataba por dentro. Pensaba «¿por qué yo, Señor?» Me causó un grave problema. Dependíamos de nuestro hijo, a pesar de lo joven que era. Dar testimonio decirle al mundo entero lo que me había ocurrido, fue doloroso, pero también fue un alivio. Me hizo bien ver cómo me escuchaban, el interés que mostraban por mi historia*". El testimonio fue recogido por Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables. El reto de las comisiones de la verdad*, *Cit*., p. 191. En otro caso, un sobreviviente a los disparos de la policía realizados durante una manifestación en contra del régimen del *apartheid* en Daveyton, al preguntársele por su experiencia luego de declarar ante la Comisión, expresó: "*cuando estaba declarando volví a sufrir los dolores de entonces. Reviví la experiencia. Pero al seguir con la entrevista, los dolores cesaron. Era difícil hablar de aquello. Pero para mi, era más fácil hablar abiertamente porque el que recogía mi testimonio podía compenetrarse conmigo; estaba de acuerdo con todo lo que yo decía… emocionalmente me ayudó mucho. Me ayudó a enfrentarme a ello. Todavía tengo balas en el pecho, todavía tengo dolores. Pero emocionalmente me ayudó mucho… no voy a olvidar lo que me ocurrió, pero hablarlo proporciona alivio emocional. Cuando me reúno con otras personas y hablo del asunto, me ayuda. Ibíd*., p 192. Irene Mxinwa, madre de uno de los "Siete de Guguletu", asesinados por la policía en Ciudad del Cabo en marzo de 1986, reflexionó sobre su propia declaración en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, en los siguientes términos: "*La Comisión de la Verdad era tan poderosa […] Sentimos que este es el lugar en donde podemos encontrar justicia de verdad […] Nos sentíamos a gusto. Creó un entorno seguro donde podemos sentir que somos seres humanos y que tenemos dignidad, tenemos un nombre, tenemos un rostro […] no solo una historia // La forma como saca la verdad a la luz es curativa y uno encuentra justicia en ello […] la forma como llevan a cabo las audiencias, los métodos que utilizan para conseguir información son realmente liberadores […] La forma como salió la verdad a la luz, se podía ver y sentir la justicia*". Ball, Olivia; Gready, Paul, *Los derechos humanos*, Intermon Oxfan, Barcelona, 2007, p. 86. Movimientos feministas también han puesto de manifiesto este alcance de la verdad, en proyectos de construcción de memoria con enfoque de género, a partir de la idea de una "*verdad experiencial*". Según han indicado, esta verdad posibilita un conocimiento y socialización de historias personales, sobre creencias y valores, y se halla íntimamente ligada a la dimensión sanadora, individual y colectiva, de la verdad. Para cada una de las víctimas que ofrece su relato se abre la posibilidad de dar sentido propio a lo vivido, de expresarlo y darlo a conocer a los demás. "*Este puede ser un hecho terapéutico porque pone orden en una experiencia sin sentido que ha sido traumática. Puede ser un hecho reparador porque supone el reconocimiento del valor y la credibilidad de la palabra de la víctima. También es reparador a escala comunitaria porque permite hacer visibles pedazos de la realidad que habían sido borrados. Que se escuche la experiencia de las víctimas mitiga la violencia simbólica que supone la imposición del discurso sobre los hechos por parte de quien ejerce poder*". Ruta Pacífica de las Mujeres, *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en* Colombia, Resumen, Bogotá D.C., 2013, p. 24.

[171] Una de quienes ofreció su historia señaló: "*Me siento liviana porque acabo de hablar, de contar esas cosas que me han pasado, me siento realizada y siento que descansé de poder sacar todo ese dolor que sentía adentro. Saber que alguien lo escucha, sin juzgarlo, porque lo que ha pasado es solamente la violencia con todos estos grupos, mire que ha habido violencia familiar y todo. Asumir todo eso y aguantar y tenerlo aquí dentro oprimido. No todos los días de la vida uno habla de lo que hablamos hoy. Yo desde que declaré allá, solamente declaré lo que fueron las muertes, a mi nunca me preguntaron por mi vida*. Primavera, Arauca, 2008, Ruta Pacífica de las Mujeres, *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia. Tomo I.* Bogotá, Ruta Pacífica de las Mujeres, 2015, p. 27. Otra de las mujeres que tomó parte de la iniciativa anterior, manifestó: "*[l]a verdad es que de todo corazón te doy gracias por haberme llamado a hacer esta entrevista, porque siento como un alivio, porque me he desahogado un poco, y que de pronto con esta entrevista, el Estado puede ver lo que uno ha sufrido y que es algo para que el Estado mire de qué forma se puede cesar la guerra; que ya no haya más violencias, que haya paz y que nosotras las mujeres no sigamos siendo más víctimas*. Barrio La Camila, Bello, Antioquia. Ruta Pacífica de las

82. Las comisiones de la verdad también permiten a las víctimas contar su propia historia. Son una plataforma pública para dar a conocer sus experiencias y para que el público escuche sus testimonios. "*Cuando las víctimas tienen la posibilidad de contar su versión de los hechos y hay empatía con su sufrimiento, se les respeta como personas y se las trata con dignidad, no con desprecio*" [172]-

Las narraciones públicas de las víctimas significan también la restauración de su derecho a la honra. "*Suponen la posibilidad de romper el silencio, de escapar al olvido, de ser escuchadas en público y por auditorios amplios y de que sus relatos sean creídos por el Estado y los conciudadanos*". Implican la garantía de contar su verdad frente a públicos amplios y autoridades con capacidad de decisión para transformar las circunstancias que permitieron los crímenes y es también una forma de inclusión[173]. Así mismo, para los pueblos y auditorios que escuchan los relatos sobre el horror significa acceder a los derechos a la verdad y a la memoria y, por lo tanto, tiene unas dimensiones pedagógica y esclarecedora, en orden a que los crímenes nunca vuelvan a suceder[174].

5.4.2.3.3. Propiciar la reconciliación y la convivencia pacífica

83. A partir de trabajos de justicia transicional, puede hacerse referencia a tres niveles de la reconciliación, de acuerdo con concepciones más o menos robustas. En un primer nivel, la reconciliación no implica nada más que la simple coexistencia entre quienes antes fueron enemigos, de manera que ahora cumplen la ley y no se asesinan. En un segundo nivel, además de coexistir de manera no violenta, los individuos se respetan entre sí como conciudadanos, pese a que continúen siendo adversarios. Se escuchan mutuamente, están dispuestos a hacer concesiones recíprocas en asuntos de política pública, construyen lo social a partir de áreas de preocupación común y llegan a acuerdos beneficiosos para la vida de todos. En un tercer nivel, se sitúa una concepción de la reconciliación mutua e integral, que implica perdón y restauración entre víctimas y victimarios[175].

Es posible que el tercer sentido de la reconciliación, notablemente vigoroso, presente ciertas dificultades prácticas, si se comprende como una obligación jurídica que las comisiones de la verdad deben asegurar. Las comisiones, por ello, en general pretenden alcanzar la reconciliación al menos entendida conforme al segundo sentido indicado. Esto no implica que en la práctica y, según la cohesión del proceso transicional, esos órganos no tengan la

---

Mujeres, *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia. Versión resumida*, Bogotá, 2013, p. 110.

[172] Crocker, David D., "Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil", *Cit.*, p. 118.

[173] Uribe de Hincapié, María Teresa, "Esclarecimiento histórico y verdad jurídica: notas introductorias sobre los usos de la verdad", en De Gamboa Tapias, Camila (editora), Justicia transicional: teoría y praxis, Universidad del Rosario, Bogotá D. C., 2006, pp. 327-328.

[174] *Ibíd*.

[175] Este esquema en tres niveles es elaborado, a partir de la literatura especializada, por Crocker, David D., "Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil", *Cit.*, pp. 130-131.

capacidad de lograr de hecho una reconciliación en el sentido más fuerte de la expresión. Con todo, por lo común, las comisiones de la verdad se trazan la tarea de dar pasos decisivos en dirección de procesos de reconciliación, mínimamente a la luz del sentido intermedio planteado.

La reconciliación, en dicha acepción, trae como consecuencia la exclusión de la violencia como forma de comunicación y, por ende, la convivencia pacífica, pero no la eliminación de los desacuerdos entre ciudadanos. Los desacuerdos, incluso si son profundos y se manifiestan de forma activa, son parte constitutiva de las sociedades contemporáneas, caracterizadas por la pluralidad de visiones políticas y morales, de modo que su existencia no puede ser interpretada como signo de contextos sociales no reconciliados. La reconciliación, según este punto de vista, comporta que los ciudadanos, aún con discrepancias entre sí, gobiernan su actuación por los principios de tolerancia y respeto, lo cual permite que sean capaces de debatir y de interactuar de manera racional, en relación con asuntos públicos o de interés común y de cooperar y asumir una actitud dispuesta hacia la búsqueda de soluciones, frente a los problemas de interés colectivo[176].

84. Esta forma de reconciliación presupone también la recomposición de la confianza elemental que se afecta luego de un periodo amplio de violaciones a los derechos humanos. Al emprenderse un proyecto de reconciliación, las personas deben poder confiar de nuevo en sus conciudadanos, en el sentido de que todos comparten normas y valor básicos; deben poder confiar en aquellos que operan las instituciones, sobre la base, también, de las referidas normas y valores compartidos; y deben contar con la certeza y suficiente seguridad sobre el compromiso de sus iguales para obedecer y mantener tales normas y valores básicos[177].

85. Las comisiones de la verdad pretenden entonces impulsar procesos de reconciliación así comprendidos y propiciar que, en el desarrollo mismo de su

---

[176] *Ibíd.*

[177] De Greiff, Pablo, "Theorizing Transitional Justice", *Cit.*, pp. 50-51. De acuerdo con este autor, las sociedades no reconciliadas se distinguen porque la interacción está sustancialmente afectada a raíz del "resentimiento" entre ciudadanos y entre ciudadanos y las instituciones estatales. El *resentimiento* no es, en este escenario, una forma de rencor generalizado o una reacción negativa cualquiera. En el contexto de un amplio legado de violaciones, el resentimiento es una forma de indignación surgida a raíz de la defraudación de expectativas normativas que hacen posible la vida en común. Una persona tiene una expectativa normativa cuando posee la confianza de que no será objeto de ataques en su integridad o seguridad físicas por parte de otras, gracias a la protección que le proporciona el ordenamiento jurídico. En otros términos, los sujetos tienen expectativas normativas cuando abrigan la esperanza, respaldada por el derecho, de que no serán agredidos por sus conciudadanos (Nino hace referencia a esta misma concepción, con la idea de que el sistema jurídico proporciona a cada ciudadano una "coraza normativa", sobre la cual se fundan las expectativas de no violación de sus derechos. Ver Nino, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, Astrea, Buenos Aires, 2003, p. 1.). Esta específica expectativa no es caprichosa ni obedece a meras preferencias. El amparo por parte del Estado de la integridad física de sus ciudadanos es la salvaguarda básica para la convivencia que justifica las instituciones. Así, el resentimiento surge y se difunde en aquellos eventos en los cuales se produce una defraudación sistemática de la confianza de las personas en que no serán sometidas a vejámenes o en que la violencia no será el método escogido para canalizar los desacuerdos. Según lo anterior, una sociedad no reconciliada se identifica por el resentimiento difundido de sus ciudadanos entre sí y/o de estos frente al Estado. A su vez, este resentimiento es el resultado de la pérdida de la confianza que las personas tienen en que no serán lesionadas en su integridad física por parte de sus ciudadanos. Como consecuencia, en una sociedad fracturada por años o décadas de abusos a gran escala, los proyectos de reconciliación nacional deben estar orientados, como mínimo, a restaurar la confianza de los ciudadanos. De Greiff, Pablo, "Theorizing Transitional Justice", *Cit.*, pp. 48-52.

mandato y de sus labores, las víctimas y todos aquellos que participaron en los abusos cometidos avancen hacia esa progresiva meta[178].

5.4.2.3.4. Promover las reparaciones a las víctimas

86. En la mayoría de los casos, las comisiones de la verdad no establecen ni fijan compensaciones o reparaciones, por cuanto comúnmente carecen de poderes jurisdiccionales. Con todo, dichas medidas son esenciales en un proceso transicional y las comisiones se hallan en capacidad de proporcionar un insumo fundamental para calcular los daños causados, sus características, grupos afectados y especialmente impactados, y para determinar las medidas idóneas en orden a lograr dichos fines. En especial, a partir del conjunto de recomendaciones que las comisiones de la verdad consignan en el informe final, facilitan a los Estados la realización de reparaciones para las víctimas.

87. Los tipos de reparación recomendados en las experiencias comparadas han trascendido lo estrictamente patrimonial y han abarcado medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y compensación, en el plano individual y colectivo, de carácter moral y material[179]. De la misma manera, son formas de reparación la rehabilitación, los tributos[180] y otros actos públicos de carácter simbólico, medidas de protección e implementación de políticas públicas dirigidas a las víctimas.

88. Con frecuencia, la contribución a los programas de reparación que realizan las comisiones de la verdad en sus informes ha sido valorada como uno de los aspectos sobresalientes de sus trabajos. La combinación de la verdad y las prácticas reparatorias ha constituido una herramienta fundamental en los procesos transicionales y en los proyectos de reconciliación. La prolongada guerra civil en El Salvador fue resuelta con la promesa de una comisión

---

[178] En la Comisión de Sudáfrica, entre otros, hubo un caso especialmente representativo en este sentido. Un General del Ejército y luego Ministro de Defensa del gobierno del *apartheid* fue procesado por violaciones graves a los derechos humanos y acusado de autorizar la creación de un escuadrón de la muerte que mató por error a 13 mujeres y niños en 1987. El Oficial superó un juicio de 9 meses y fue declarado inocente en 1996. Luego, en 1997, manifestó su deseo de declarar ante la Comisión, sin pedir que se le concediera la amnistía, sino solo con el fin de hacer pública su historia. El Militar reconoció ante la Comisión haber autorizado asaltos transfronterizos y describió cómo había organizado una unidad encubierta para sabotear las actividades de liberación apoyadas por los soviéticos, aunque negó haber ordenado personalmente asesinatos o atrocidades. También dejó claro que se oponía a la Comisión en sí misma y que la consideraba una *"cacería de brujas"*, pero sostuvo que se había presentado públicamente para asumir la responsabilidad moral por las órdenes que había dado y para que su historia fuera parte del registro oficial. A continuación, señaló: "*[h]e venido aquí a contarles mi historia y a enfrentar su juicio […] Me conformaré con, si lo que he dicho, contribuye a que se comprenda mínimamente a los antiguos adversarios. Me alegraré si mis esfuerzos contribuyen aunque sea de la manera más pequeña concebible a la reconciliación y si todos los soldados obtienen la amnistía moral […] Lo que buscamos realmente es comprensión y perdón, no indultos jurídicos*. Relato tomado de Antji Krog, *Country of My Skull*, Johanesburgo, Random House, 1998, p. 31, citado por .Minow, Martha, "Memoria y odio. Se pueden encontrar lecciones por el mundo", *Cit.*, pp. 103-104. Otra historia emblemática es llamativa a este respecto. A mediados de los ochenta, siete hombres jóvenes organizados en un grupo *antiapartheid* fueron emboscados y asesinados por la policía en el suburbio de Gugulethu, en Sudáfrica, con el argumento de que había sido en defensa propia. Luego de descubrirse la verdad, la madre de uno de ellos afirmó ante la Comisión: "*esto que se llama reconciliación... si lo entiendo bien… si significa que el autor de este crimen, este hombre que mató a Christian Piet; si significa que este hombre vuelve a ser humano otra vez, de manera que yo, de manera que todos nosotros recuperemos nuestra humanidad… entonces estoy de acuerdo, entonces lo apoyo completamente*", tomada de Antji Krog, *Country of My Skull*, Johanesburgo, Random House, 1998, p. 109.

[179] Sobre las diversas formas de reparación, ver las Sentencias C-280 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[180] Teitel, Ruti, *Transitional Justice*, *Cit.*, p. 119.

investigativa y de unos remedios reparativos. En Sudáfrica, la promesa de las reparaciones sirvió como incentivo para que las víctimas testificaran en los procedimientos públicos del país y en el reporte de la Comisión de la Verdad de Sudáfrica las medidas de reparación hicieron parte de las recomendaciones propuestas[181].

5.4.2.3.5. Impulsar reformas institucionales a largo plazo orientadas a la no repetición de los crímenes

89. Las comisiones de la verdad, a partir del análisis de las causas y, en particular, del contexto político y jurídico que dio lugar a los atropellos cometidos, tienen el papel de establecer pautas y recomendaciones orientadas a que se realicen reformas institucionales, con el propósito de que las atrocidades nunca se repitan. El sistema judicial, la policía, el ejército, el modelo de tenencia de la tierra, los mecanismos de elección de altos funcionarios del Estado, el sistema tributario y el esquema a través del cual se reparten las opciones laborales del país son, con frecuencia, los objetos de estas recomendaciones de reforma[182]. En todo caso, los puntos que, se señala, deben ser modificados, dependen siempre del origen y la persistencia de los contextos en que tuvieron lugar los crímenes.

90. De acuerdo con los Principios actualizados de Joinet (principio 35), el Estado debe emprender reformas institucionales y las demás medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley, promover y mantener una cultura de respeto a los derechos humanos y restaurar o establecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales. Con el fin de alcanzar estos tres objetivos, se indica que es esencial la adecuada representación de las mujeres y de los grupos minoritarios en las instituciones públicas. También se prevé que las reformas institucionales encaminadas a prevenir la repetición de las violaciones deben establecerse mediante un proceso de

---

[181] Teitel, Ruti, *Transitional Justice*, *Cit.*, pp. 127-128. En las comisiones de la Verdad de Chile, El Salvador, Chad, Sudáfrica y Guatemala se recomendaron reparaciones morales, tales como reconocimientos de responsabilidad, disculpas públicas, construcción de monumentos en memoria de las víctimas y la institución de un día nacional en su memoria. Se incluyeron recomendaciones de reparaciones económicas, compensaciones materiales y de asistencia social en los informes de las comisiones de la verdad Argentina, Chile, El Salvador, Sudáfrica y Guatemala. Específicamente en Argentina se recomendó la aprobación de leyes para que los hijos y familiares de los desaparecidos recibieran asistencia económica, becas para estudio, asistencia social y puestos de trabajo. En Chile se recomendó conceder reparaciones a los familiares de las víctimas equivalentes a una cifra mensual no inferior al ingreso medio de una familia en el país, así como considerar la provisión de asistencia de salud especializada, beneficios en los planos educativo y de vivienda, y la cancelación de cualquier deuda pendiente que tuvieran con el Estado los asesinados o desaparecidos. En El Salvador se recomendó crear un fondo especial para proporcionar una compensación material adecuada a las víctimas, con aportes del Estado y de la comunidad internacional. En Guatemala se recomendó crear por ley el Programa Nacional de Reparación, que habría de ser supervisado por un organismo ampliamente representativo, que concediera reparaciones morales, materiales, rehabilitación psicosocial y otros beneficios. En Sudáfrica, las recomendaciones consistieron en crear una oficina presidencial para supervisar la emisión de certificados de defunción, acelerar los procesos de exhumación y sepultura, eliminar las fichas policiales que criminalizaran las actividades políticas de los individuos y facilitar el cambio de nombre de calles y centros comunitarios, con el fin de recordar y honrar a ciertos individuos o acontecimientos de relevancia. De la misma manera, la Comisión recomendó considerar el establecimiento de algún tipo de compensación para las personas que perdieron sus negocios u otras fuentes de renta durante el periodo de estabilidad de los años ochenta y noventa, especialmente en el caso de quienes no tuvieran seguros que cubrieran tales pérdidas. Hayner, *Verdades innombrables*, *Cit.*, pp. 399-401.

[182] Crocker, David, *Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil*, p. 128.

amplias consultas públicas, con la participación de las víctimas y otros sectores de la sociedad civil[183].

91. En relación con la *reforma de las instituciones estatales*, el Principio 36 establece que se requiere adoptar todas las medidas necesarias, incluidas reformas legislativas y administrativas, para procurar que las entidades públicas se organicen de manera que aseguren el respeto por el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos[184]. Respecto del *desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales*, en el principio 37 se indica que estas deberán ser desmovilizadas y han de investigarse a fondo y publicarse sus posiciones o vínculos con el Estado, en particular con las fuerzas armadas, la policía, las fuerzas de inteligencia y de seguridad[185]. Por último, el Principio 38 contempla el deber estatal de *reformar leyes e instituciones que contribuyan a la impunidad*[186].

92. Las comisiones de la verdad juegan un papel fundamental y ocupan un lugar privilegiado en la transformación estatal e institucional de un país, principalmente gracias a su importancia pública y dentro de los respectivos modelos de justicia transicional. Sus acciones se pueden vincular a la reconciliación, a la reducción de la desigualdad, a la sensación de justicia pública y de que todos los ciudadanos, sin importar su condición económica, tienen derechos susceptibles de ser reconocidos y compensados. En el caso de Sudáfrica, la Comisión de la Verdad adoptó un enfoque sectorial respecto a la reforma institucional, lo cual fue notable en términos de justicia transicional. La Comisión celebró audiencias sobre sectores e instituciones tales como la salud,

[183] Según el Principio 35, el conjunto de reformas que es necesario introducir debe promover los siguientes objetivos generales: i) la adhesión de las instituciones públicas al imperio de la ley; ii) la derogación de las leyes que contribuyan a las violaciones de los derechos humanos y/o a las infracciones del derecho humanitario o que autoricen tales violaciones, y la promulgación de leyes y otras medidas necesarias para asegurar el respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario, incluidas medidas que salvaguarden las instituciones y los procesos democráticos; iii) el control civil de las fuerzas militares y de seguridad, y de los servicios de inteligencia, así como el desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales; y iv) la reintegración a la sociedad de los niños que hayan participado en conflictos.

[184] Como mínimo, conforme al estándar en mención, *i)* los funcionarios públicos y los empleados que sean personalmente responsables de violaciones graves de los derechos humanos, en particular los que pertenezcan a los sectores militar, de seguridad, policial, de inteligencia y judicial, no deben continuar al servicio de las instituciones del Estado. Por su parte, los acusados oficialmente de delitos graves con arreglo al derecho internacional deberían ser suspendidos de sus cargos durante las actuaciones penales o disciplinarias. De la misma manera, se contempla el deber de *ii)* asegurar el funcionamiento independiente, imparcial y eficaz de los tribunales, conforme a las normas de debido proceso; *iii)* garantizar, a través de instituciones, incluso legislativas, el control civil de las fuerzas militares y de seguridad, así como de los organismos de inteligencia y, de ser necesario, establecerse o restaurarse; *iv)* establecer procedimientos de denuncia civil y garantizarse su eficaz funcionamiento; y *v)* impartirse capacitación amplia y permanente en materia de derechos humanos y, cuando proceda, en las normas del derecho humanitario y en la aplicación de esas normas, a los funcionarios públicos y los empleados, en particular a los que pertenezcan a los sectores militar, de seguridad, policial, de inteligencia y judicial. .

[185] De igual manera, se prevé que es necesario adoptar medidas para asegurar la cooperación de terceros países que podrían haber contribuido a la creación y el fomento de tales grupos, en particular con apoyo financiero o logístico. Se contempla que los niños reclutados o utilizados en las hostilidades serán separados del servicio de otro modo y se les prestará toda asistencia para su reintegración social, recuperación física y psicológica.

[186] Este principio contempla la importancia de derogar la legislación y las reglamentaciones e instituciones administrativas que contribuyan a las violaciones de los derechos humanos o que las legitimen, así como las normas o tribunales de emergencia de todo tipo que infrinjan los derechos y las libertades fundamentales garantizados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se incluye también la relevancia de promulgar las medidas legislativas necesarias para asegurar la protección de los derechos humanos y salvaguardar las instituciones y los procesos democráticos. Así mismo, como base de tales reformas, durante períodos de restauración o transición a la democracia y/o a la paz, se prevé el deber general de emprender un examen amplio de la legislación y sus reglamentaciones administrativas.

los negocios, el sistema judicial, los medios de comunicación, las cárceles y las comunidades religiosas e impulsó a cada uno de ellos a emprender un proceso de reflexión y de reformas institucionales[187]. Las recomendaciones orientadas a las reformas institucionales pueden ser, en todo caso, de muy variada índole y dependen de los escenarios en los cuales tuvieron lugar las hostilidades[188].

5.4.2.4. Aspectos fundamentales del funcionamiento de las comisiones de la verdad

5.4.2.4.1. El tiempo de labores

93. Las comisiones, como se indicó, son órganos temporales de investigación extrajudicial de lo sucedido en un periodo histórico específico. Esto implica que todas tienen un plazo máximo dentro del cual deben adoptar su metodología de trabajo, recabar pruebas y escuchar cientos o, en ocasiones, miles de testimonios, así como procesar técnicamente toda la información recibida y elaborar el informe final. Adoptar 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 por ello de la mayor relevancia.

En la fijación de tiempos razonables para los trabajos de las comisiones de la verdad resulta trascendental la importancia nacional de sus resultados, la cantidad de hechos que están por esclarecer y la demanda ciudadana de investigar violaciones muy variadas a los derechos humanos, ocurridas en un periodo considerable de tiempo. Sin embargo, al mismo tiempo es esencial el factor de oportunidad en la divulgación de los resultados. Es importante que el informe final aparezca 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[189]. De la misma manera, si diversos mecanismos de justicia

---

[187]Crocker, David, *Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil*, p. 129.

[188] Las Comisiones de Uganda, Chile, El Salvador y Sudáfrica hicieron recomendaciones en materia de administración de justicia y reforma a la judicatura. En Uganda, en el informe de la Comisión se recomendó que solo las confesiones hechas ante magistrados, no las recogidas por agentes de la policía, fueran admitidas como prueba y que la fiscalía y el ministerio de justicia se separaran y no fueran ocupados por la misma persona. En Chile se recomendó, entre otras cosas, que el nombramiento de los fiscales y jueces de la Corte Suprema fuera realizado por un órgano independiente, no por el presidente del país; que los tribunales militares solo se utilizaran en circunstancias especiales y bajo la supervisión de la Corte Suprema y que se limitara el recurso a la incomunicación de los prisioneros. En el informe de la Comisión de Sudáfrica se recomendó abordar en forma inmediata los desequilibrios raciales y de género existentes en la judicatura, y la redacción de un código de conducta para los fiscales, con el fin de garantizar que se tuviera debidamente en cuenta los intereses de las víctimas. Por otro lado, las Comisiones de la Verdad de Uganda, Chile, Chad, El Salvador, Sudáfrica y Guatemala incluyeron en sus informes recomendaciones sobre reforma a las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia. La Comisión de Uganda recomendó, entre otras cosas, que el Ejército tuviera composición étnica de todo el país, que la policía no estuviera compuesta por oficiales mal entrenados o con fobia hacia su profesión y que se debía aumentar el salario de personal policial para mejorar su moralidad y eficiencia. La Comisión de Chile efectuó recomendaciones, en el sentido de que las funciones de los servicios de inteligencia se limitaran a recabar información y las funciones de salvaguarda del orden público y la seguridad fueran de competencia exclusiva de la policía. La Comisión de El Salvador recomendó dar protección a los subordinados que se negaran a obedecer órdenes ilegales y eliminar todos los vínculos entre la nueva policía civil y las antiguas fuerzas de seguridad y otras ramas de las fuerzas armadas. Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables.*, *Cit.*, pp. 394-395.

[189] Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables, Cit.*, p. 291.

transicional han sido puestos en marcha y, en consecuencia, otros derechos de las víctimas han comenzado a ser satisfechos, es esencial que el informe brinde el componente de verdad, con el cual las otras garantías se articulan en favor de las víctimas.

En las experiencias comparadas, es claro que las comisiones de la verdad, por su propia naturaleza y, en razón de que su propósito es elaborar la memoria histórica de una época de violencia armada, a partir de los patrones de violaciones y de los abusos contra las víctimas, no tienen el fin, ni tampoco la capacidad, de documentar, uno a uno, todos los hechos delictivos cometidos en el periodo investigado. Por lo común, las comisiones seleccionan tipos de crímenes, de víctimas, espacios temporales y territoriales, patrones de comisión, entre otros factores, que sean los más representativos y les permitan hacer una radiografía lo más clara posible de los abusos cometidos. Esto, en gran parte, permite conciliar el imperativo de esclarecer la verdad sobre lo ocurrido en la época histórica en cuestión y ofrecer a la sociedad un informe oportuno, útil y beneficioso a la transición.

94. Sobre la base de lo anterior, dentro de las comisiones de la verdad más conocidas, la mayoría ha tenido una duración entre siete meses y tres años, con dos excepciones que excedieron este último término: la Comisión de Investigación sobre la Desaparición de Personas en Uganda, de 1986[190], y la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación de Timor Leste, de 2002, con 9 y 3.6 años, respectivamente. Aquella que tuvo el periodo más corto de labores fue la Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas desaparecidas y Hechos que la Motivaron de Uruguay, en 1985, que llevó a cabo su trabajo en 7 meses, seguida de la Comisión de la verdad de El Salvador, cuyo tiempo de labores fue de 8 meses. Por su parte, además de las comisiones de Uganda y Timor Leste, las comisiones de la verdad cuyos trabajos tuvieron mayor tiempo de duración fueron las de Nigeria, de 1999, y Sri Lanka, de 1994, en ambos casos de 3 años.

95. Los plazos de labores de las comisiones más representativas de la verdad han sido usualmente fijados a partir de la extensión del periodo a investigar. Sin embargo, también son relevantes elementos como el número de comisionados que conducirán la labor. En el siguiente esquema se pueden apreciar los tiempos de labores de algunas de las comisiones de la verdad más conocidas, en relación con la extensión temporal del periodo a investigar y el número de comisionados[191].

---

[190] El caso de la Comisión de Investigación sobre la Desaparición de Personas en Uganda, de 1986, es extraordinario, pues no se le fijó límite temporal y empleó 9 años en sus indagaciones. Su mandato consistía en investigar detenciones y arrestos arbitrarios, torturas y asesinatos cometidos por las fuerzas gubernamentales. La Comisión tuvo en un principio apoyo popular y una emotiva respuesta social. Sin embargo, a los dos años y luego en varias ocasiones sufrió de falta de fondos y su trabajo se vio paralizado. Esto, aunado a los nuevos abusos que cometió el Gobierno mientras aquella adelantaba sus labores, generó que la ciudadanía perdiera interés en los resultados de la investigación. Finalmente, el informe se entregó en 1995, pero poco se distribuyó, en razón de que resultó clara la necesidad de crear una nueva comisión de derechos humanos que se ocupara de los problemas y quejas de la nueva situación. *Ibíd.*, pp. 92-93.

[191] El siguiente esquema fue construido con base en los datos contenidos en Freeman, Mark, *Truth commissions and procedural fairness*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; Hayner, Priscilla B., "Truth commissions: a schematic overview", en *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 862, 2006; y de la misma autora,

País y año de creación de la comisión de la verdad	Periodo histórico a investigar	Tiempo de labores	Número de comisionados
Argentina (1983)	1976-1983 (7 años)	9 meses	13
Uganda (1986)	Diciembre 1962 a enero de 1986 (24 años)	**9 años**	6
Chile (1990)	1973 -1990 (16.5 años)	9 meses	8
Chad (1990)	1982-1990 (8 años)	10 meses	12-16[192]
El Salvador (1992)	1980-1991 (11 años)	8 meses	3
Sri Lanka (1994)	1988 – 1994 (6 años)	**3 años**	3
Haití (1995)	1991 – 1994 (3 años)	10 meses	7
Sudáfrica (1995)	1960 - 1994 **(44 años)**	2.6 años	17
Guatemala (1999)	1962-1996 **(34 años)**	1.5 años	3
Nigeria (1999)	1966-1999 (33 años)	**3 años**	8
Sierra Leona (2000)	1991-1999 (8 años)	2.3 años	7
Perú (2001)	1980-2000 (20 años)	2.3 años	12
Ghana (2002)	1957-1993 (26 años)	2 años	9
Timor Leste (2002)	1974-1999 (25 años)	**3.6 años**	7
Marruecos (2004)	1956-1999 **(43 años)**	1.9 años	17
Liberia (2005)[193]	1979-2003 (24 años)	2.3 años	9

Como se puede observar, la gran mayoría de comisiones relacionadas investigaron un periodo temporal de crímenes entre 7 y 30 años, con

"Fifteen truth commissions – 1974 to 1994: a comparative study", *en Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 4 (nov. 1994), pp. 597-655.

[192] Inicialmente se contó con 12 comisionados y luego con 16.

[193] Amnistía Internacional. *Liberia. Guía Breve sobre la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*, documentos disponible en *https://www.amnesty.org/download/Documents/68000/afr340072006es.pdf*

excepción de los tiempos resaltados en la respectiva columna. Por otro lado, salvo las cuatro comisiones en negrilla, en todas las demás, el tiempo de labores fue inferior a 3 años. Así mismo, el número de comisionados que encabeza estos organismos ha sido inferior a 10, con excepción de las comisiones de Argentina (13), Perú (12), Marruecos (17) y Sudáfrica (17).

Interesa subrayar, en todo caso, 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. Así, en Marruecos y Sudáfrica los mandatos cubrieron 43 y 44 años, respectivamente, y sin embargo, las labores de investigación fueron solo, en su orden, de 1.9 y 2.6 años. Así mismo, la Comisión de Guatemala investigó un periodo de 34 años y, no obstante ello, su término de labores fue de 1.5 años. Es destacable, por último, que en el caso de Marruecos y Sudáfrica, el tiempo considerable a investigar, 43 y 44 años, en su orden, parece en cambio compensarse con un número mayor a 10 de comisionados, el cual no es superado por otras comisiones que se encargaron de esclarecer periodos más cortos.

5.4.2.4.2. Metodología

96. Uno de los elementos más importantes en el análisis del funcionamiento de las comisiones de la verdad son sus aspectos metodológicos, pues estos son decisivos para el éxito de su trabajo. Los aspectos metodológicos que deben ser definidos son muchos y de muy variada índole y cada uno de ellos es significativo a la hora de evaluar los resultados de la respectiva comisión dentro de un proceso de transición. Desde las técnicas de investigación, los tipos de evidencias admitidos, las formas de recolección y gestión de la información, hasta los estándares de evaluación de los elementos y la atención a testigos y víctimas deben ser definidos con especial cuidado al momento de elaborarse su diseño, tarea que por lo general radica en cabeza de los propios comisionados, una vez inician labores. Desde el punto de vista constitucional, sin embargo, resulta de relevancia considerar dos elementos sobre los que debe decidir toda comisión: *(i) audiencias públicas y recepción reservada de declaraciones y (ii) protección y asistencia a víctimas*.

5.4.2.4.2.1. Audiencias públicas y recepción reservada de declaraciones

97. Las audiencias públicas son uno de los mecanismos para recabar elementos de juicio más eficaces y apropiados de las comisiones de la verdad. Mediante esta técnica se hace posible que, particularmente las víctimas, cuenten su historia y hagan saber a todos su angustia, compartan con otros un dolor común, escuchen, a su vez, las historias de los demás afectados, así como los relatos de victimarios y otras personas que conocieron los crímenes y las explicaciones acerca de cómo y por qué se ejecutaron. Adicionalmente es el escenario simbólicamente más importante para el reconocimiento de responsabilidades y peticiones públicas de perdón y para promover espacios de reconciliación.

Desde otro punto de vista, las sesiones abiertas contribuyen a que la comisión deje de centrarse solo en el *producto* (informe final) y se ocupe también del *proceso*, con lo cual se permite que la sociedad se involucre en ese esfuerzo institucional, en tanto asunto de interés nacional, y se anima a la prensa a una mayor difusión y cubrimiento de sus labores. Además, la publicidad de la toma de declaraciones refuerza la transparencia e imparcialidad que se demanda de un órgano de investigación de la verdad. Así mismo, proporciona credibilidad y anticipa la objetividad que tendrá el informe final. Las audiencias públicas ha sido un recurso frecuente en varias comisiones de la verdad[194].

98. Con todo, pese a las sustanciales ventajas del empleo de las audiencias públicas, a partir de las experiencias comparadas se ha puesto de manifiesto que, en la fijación de la metodología y en la selección de los casos en los cuales se acudirá a ellas, es importante tomar en cuenta algunos factores, en su mayoría relativos a las condiciones de seguridad que brinde el momento de la transición y los derechos e intereses de los declarantes, que puedan aconsejar recibir algunos o gran parte de los testimonios de manera reservada. Al respecto, se ha mostrado la relevancia de considerar por lo menos tres circunstancias: *(i)* la seguridad personal de los testigos, en especial de las víctimas; *(ii)* la integridad e intimidad de declarantes, particularmente de

---

[194] *Ibíd.* La que de forma más masiva y exitosa utilizó las audiencias públicas fue la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica. Este organismo recepcionó en audiencia pública aproximadamente 2.000 testimonios de víctimas y sus familias. Hubo una cobertura masiva de los medios de comunicación y las transmisiones televisadas y por radio, de testimonios y confesiones aterradoras durante 24 horas, lo cual produjo un efecto de catarsis social. Además, el pedir perdón en público hizo de las confesiones un acto simbólico con mayores repercusiones en el esclarecimiento de los hechos, en la medida en que incluía un ingrediente de reparación de la dignidad de las víctimas y familiares a partir del reconocimiento público de su dolor. Adicionalmente, se recibieron entrevistas en más de 100 lenguas aborígenes distintas. Ceballos Medina, Marcela, *Comisiones de la Verdad: Guatemala, El Salvador y Sudáfrica, una perspectiva para Colombia*, La Carreta Editores, Medellín, 2009, p. 82. La Comisión de Sudáfrica también celebró audiencias especiales, sobre ciertos sectores y temas relevantes para la comprensión de lo ocurrido y las condiciones del régimen del *apartheid*. Estas audiencias se centraron en las comunidades religiosa, judicial, empresarial y laboral, sanitaria, mediática, carcelaria y militar. Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables*, *Cit.*, p. 76. Por su parte, la Comisión de Uganda de 1986, antes de quedarse sin fondos, también recibió un importante apoyo a su labor, al llevar a cabo sesiones públicas en todo el país, las cuales, en algunos casos, se retransmitieron en directo por la radio y la televisión estatales. *Ibíd.*, p. 93. Las Comisiones de Ghana de 2001 y Marruecos de 2004 celebraron audiencias públicas, que se retransmitieron por radio y televisión, en vivo y en diferido y los noticieros realizaban resúmenes diariamente de lo ocurrido en las sesiones. La Comisión de la Verdad de Perú, instituida en 2001, fue la primera en utilizar las audiencias en Latinoamérica. Méndez, Juan E., "The human right to truth. Lesson learned from Latin American experiences with truth telling", en Tristan Anne Borer (edited by), *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post- Conflict Societies*, Notre Dame, University Of Notre Dame Press, 2006, p. 136. En este caso, las sesiones públicas causaron una fuerte impresión a quienes vivían especialmente en Lima, donde menos se había percibido y se conocía la magnitud ni los alcances de lo sucedido en otras partes del país. Incluso un ex presidente compareció a rendir testimonio a la audiencia y en ella también se mostraron declaraciones videograbadas de ex integrantes del grupo guerrillero Sendero Luminoso y el MRTA, en ese momento privados de la libertad, en las cuales pidieron perdón a las víctimas. Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables*, *Cit.*, p. 339. Siguiendo el modelo de la Comisión de Sudáfrica, la Comisión de Sierra Leona llevó a cabo audiencias temáticas y especialmente dirigidas a ciertas víctimas. Celebró sesiones con mujeres y jóvenes, y otras relacionadas con asuntos de interés público, como los recursos minerales, la corrupción, el rol de los actores en el conflicto y de los medios de comunicación, entre otros temas. La Comisión hizo sesiones reservadas para mujeres víctimas de ataques sexuales. Sin embargo, no todas las sobrevivientes optaron por estas y algunas prefirieron contar su historia en una sesión pública. Las audiencias dirigidas a mujeres víctimas de abusos sexuales fueron conducidas por comisionadas y acompañadas por mujeres empleadas de la comisión. Además, en la videograbación se ocultó la identidad de las declarantes. Dada la gran cantidad de sobrevivientes de estos crímenes, tales sesiones fueron cruciales para que los comisionados pudieran comprender la naturaleza de estas violaciones. ICTJ, *The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission: Reviewing The First Year*, p. 4. Documento publicado el 1 de enero de 2004 y consultado el 22 de octubre de 2017. Disponible en https://www.ictj.org/publication/sierra-leone-truth-and-reconciliation-commission-reviewing-first-year

sobrevivientes de agresiones sexuales y de menores de edad; y, por último, *(iii)* la posibilidad de que ciertas declaraciones perjudiquen a terceros.

En relación con lo anterior, el Principio 10 de Joinet establece unas garantías básicas, *relativas a las víctimas y a los testigos que declaran a su favor*, en el marco de las comisiones de la verdad. Este estándar prevé que deben adoptarse las medidas adecuadas para proteger la seguridad, bienestar físico y psicológico y, cuando así se solicite, la vida privada de los afectados y declarantes que proporcionen información. En específico, se contempla que las víctimas y los testigos solo podrán ser llamados a declarar con carácter voluntario y se protegerá la información susceptible de identificar a un testigo que prestó declaraciones tras una promesa de confidencialidad.

Según el mismo principio citado, las víctimas que presten testimonio y otros testigos deberán ser informados de las normas que regulan la divulgación de información proporcionada por ellos. Igualmente, las solicitudes de proporcionar información a la comisión en forma anónima deberán considerarse seriamente, en especial en casos de delitos sexuales. El principio 10 prevé también que las comisiones deberán establecer procedimientos para garantizar el anonimato en los casos apropiados, permitiendo a la vez corroborar la información proporcionada, según sea necesario.

98.1. Como es natural, todos aquellos testigos y, en particular, las víctimas de violaciones de derechos humanos se negarán a declarar en las sesiones públicas de las comisiones de la verdad si perciben riesgos para su vida o integridad o las de sus allegados, relacionados con su participación en las sesiones públicas[195]. Así, se ha considerado fundamental que cuenten con programas de protección o con la posibilidad de rendir su testimonio bajo reserva o a través de medios técnicos que impidan la revelación de su identidad. Y, en últimas, si el medio más idóneo y más razonable es la recepción reservada de la declaración, se ha señalado que de tal modo debería procederse[196].

98.2. Por otro lado, en ciertos supuestos, la decisión de realizar, o no, sesiones públicas en todos los casos supone analizar previamente la obligación de amparar la integridad de testigos, como los niños, niñas y adolescentes o como las mujeres u otras víctimas de violencia sexual. En Sierra Leona, por ejemplo, se optó por que los niños rindieran su testimonio solamente en sesiones reservadas[197]. Se ha creído que una medida como esta puede ser acogida en una comisión, siempre que haya personal que sepa cómo interactuar y tenga recursos para trabajar con esa población. La toma de

---

[195] Freeman, Mark, *Truth commissions and procedural fairness*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 258.

[196] En Sri Lanka, por ejemplo, algunas víctimas que aparecieron en audiencias públicas de la Comisión de la Verdad fueron amenazadas de muerte, lo cual obligó al organismo a cerrar sus puertas al público y a los medios de comunicación. Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables*, *Cit.*, p. 296.

[197] ICTJ, *The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission: Reviewing The First Year*, p. 4. Documento publicado el 1 de enero de 2004 y consultado el 22 de octubre de 2017. Disponible en https://www.ictj.org/publication/sierra-leone-truth-and-reconciliation-commission-reviewing-first-year

declaraciones debería así estar abierta a los niños, niñas y adolescentes bajo estrictas garantías de confidencialidad y protección de su identidad y las personas que toman declaraciones preferiblemente han de tener experiencia en brindar apoyo psicológico o realizar trabajo social con menores de edad sobrevivientes a actos de violencia[198].

Sobre la base de lo observado en varios casos, se ha sostenido que, en principio, una comisión de la verdad debería organizar audiencias *"a puerta cerrada"*, o en privado, para recibir el testimonio de niñas y niños. Sin embargo, se ha dicho que si una comisión organiza audiencias públicas para escuchar sus relatos debería tomar medidas efectivas en orden a proteger su identidad, de manera que el testimonio pueda ser escuchado sin riesgo de que el niño llegue a ser identificado[199]. En general, se ha estimado que la intimidad de este tipo de declarantes debe protegerse a través de medios técnicos en el marco de las audiencias públicas u optarse, de preferencia, por entrevistas privadas. Además, ninguna información audiovisual debería ser pública ante las cámaras sino en la forma y con el consentimiento del declarante que aparece en ella[200].

En el caso de las mujeres que han sido objeto de vejámenes de carácter sexual, las víctimas pueden no estar en disposición de hablar libremente ante las sesiones públicas de las comisiones de la verdad. Según ha sido constatado, ellas pueden concurrir en un gran número, pero la mayoría prefiere hablar solamente sobre abusos cometidos contra familiares hombres, como ocurrió en Sudáfrica y en Perú. Con frecuencia, sienten (o creen que la comisión percibiría) que el abuso que sufrieron tuvo un carácter privado más que político y tampoco se sienten cómodas con el hecho de que los miembros de la comisión, los medios de comunicación, los amigos y las familias les escuchen declaraciones sobre esos contenidos[201]. Los riesgos de estigmatización y revictimización parecen a este respecto evidentes.

En los anteriores supuestos se ha recurrido a entrevistas privadas y a espacios reservados, tranquilos y seguros, en los cuales ellas puedan hablar libremente de su tragedia. De la misma manera, en desarrollo de las labores de las comisiones de la verdad, se han diseñado audiencias especiales que pretenden propiciar un espacio a las mujeres, equivalente a aquél del que pueden hacer uso la mayoría de víctimas, pero que hace justicia a los daños diferenciados que les causó la violencia armada. En este sentido, la Comisión de la Verdad de Sudáfrica organizó varias audiencias filmadas, centradas en las mujeres, con un panel totalmente femenino, a fin de que se sintieran seguras y fuera del alcance de las cámaras del público ordinario y la televisión[202]. Pese a esto, se ha resaltado la importancia de tener presente que no siempre las mujeres víctimas de ataques sexuales desean estar alejadas de las sesiones públicas

---

[198] ICTJ, *En busca de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*, 2013, *Cit.*, p. 64, documento disponible en https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Book-Truth-Seeking-2013-Spanish.pdf
[199] *Ibíd.*
[200] Freeman, Mark, *Truth commissions and procedural fairness*, *Cit.*, pp. 258-265.
[201] ICTJ, *The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission: Reviewing The First Year*, p. 30.
[202] Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables*, *Cit.*, p. 119.

ordinarias de las comisiones[203]. Para muchas mujeres, las denuncias públicas son importantes en orden a combatir el estigma asociado a los crímenes sexuales. Al hacerlo en privado, se ha indicado, las víctimas cargan todo el peso del crimen y derivan de él todavía vergüenza[204].

98.3. Por último, un aspecto que también se ha considerado esencial a la hora de evaluar la publicidad de las audiencias en las cuales se recepcionarán los testimonios de las víctimas, corresponde a los eventuales perjuicios que se puedan causar a terceros inocentes. Con frecuencia, los testigos señalan a ciertas personas de haber determinado o ejecutado ciertos crímenes, de estar vinculados de alguna manera con organizaciones delincuenciales que los llevaron a cabo o de estar relacionadas con individuos públicamente conocidos por sus conductas ilícitas o inmorales. En estos supuestos, se ha afirmado que los sujetos afectados por tales señalamientos en el marco de las audiencias públicas, deberían tener alguna oportunidad de pronunciarse.

Precisamente, según el Principio 9 de Joinet, sobre *garantías relativas a las personas acusadas* en desarrollo de las labores de las comisiones de la verdad, antes de que sean identificados los autores en su informe, las personas interesadas deberán tener derecho a ser escuchadas o, al menos, convocadas con tal fin, y les asistirá la posibilidad de exponer su versión de los hechos en una audiencia promovida por la comisión, mientras esta realiza su investigación, o de incorporar al expediente un documento equivalente a un derecho de réplica. Esta pauta mínima de equidad procedimental ha sido incorporada en varias comisiones de la verdad y satisface principios mínimos de imparcialidad, dignidad humana y buena fe. Además, protege de injerencias arbitrarias en derechos como buen nombre y a la honra de las personas señaladas[205].

A partir de las experiencias de varias comisiones, se ha planteado que las reglas metodológicas que permitirán asegurar el derecho de terceros objeto de señalamientos por parte de los declarantes deberían ser, en todo caso, muy cuidadosas, para equilibrar sus garantías con los derechos de las víctimas que

---

[203] En Sierra Leona, la Comisión había anticipado un modelo similar al de Sudáfrica, bajo el supuesto de que los testimonios sobre violencia sexual se darían solo en el contexto de audiencias filmadas, sin exposición a la televisión. Sin embargo, muchas mujeres quisieron contar sus experiencias en público. Igualmente, en Timor Leste, debido al entorno social se había asumido que la cultura y la religión impedirían que las mujeres denunciaran la violencia sexual. Sin embargo, esta suposición fue desvirtuada cuando las mujeres decidieron hablar libremente sobre sus experiencias y solicitaron reparaciones. ICTJ, *The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission: Reviewing The First Year*, p. 31.

[204] Aunque quizá muchos hayan llegado a imaginar el carácter vasto del abuso sexual en Sierra Leona y Timor Leste durante los conflictos en estos países, los testimonios públicos ofrecieron evidencias impactantes de estos patrones comunes y sistemáticos y del enorme impacto que tuvieron en las vidas de las mujeres *Ibíd.*

[205] Las normas que crearon la Comisión de la Verdad de Sudáfrica establecieron que si durante cualquier investigación de la Comisión o en audiencia ante la misma, una persona resultaba involucrada de algún modo que le resultara perjudicial o la Comisión contemplara que una decisión suya podía perjudicarla, tenía la obligación de darle la oportunidad de elevar una protesta dentro de un periodo específico, en relación con el asunto en cuestión, y de presentar pruebas en una sesión. La Corte Constitucional de ese país, además, en un caso estableció que la Comisión debía informar con un plazo razonable a los que se suponía iban a ser nombrados, para que tuvieran la oportunidad de defenderse. Esta determinación específica se explicaba, en la medida en que los testigos que concurrían a las sesiones públicas habían ofrecido previamente su testimonio por escrito, de modo que la Comisión podía ya prever eventuales señalamientos contra terceros. Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables*, *Cit.*, p. 79.

testifican ante la Comisión y con los fines que esta persigue[206]. De este modo, en virtud de los derechos de las víctimas, el derecho de réplica no debería extenderse y, en la generalidad de los casos no se ha extendido, hasta la posibilidad para las personas señaladas de contrainterrogar a los declarantes. Esta atribución, se ha advertido, podría disuadir e intimidar a muchas víctimas para ejercer su derecho a concurrir a las audiencias, generaría una extensión sustancial de las sesiones, además de que tendería a crear la errónea y potencialmente contraproducente sensación de un juicio. Por consiguiente, se ha dicho que, para proteger a las víctimas, las comisiones deberían, de preferencia, conceder a los individuos señalados una oportunidad de refutar los hechos atribuidos, de manera independiente al escenario en que tienen lugar los señalamientos por parte de los afectados[207].

En consecuencia, para garantizar que los terceros puedan pronunciarse sobre las afirmaciones de un declarante que les afecta, se tienen dos alternativas, aunque pueden existir otras. Por un lado, una posibilidad es que presenten por escrito su versión de los hechos, antes o después de que las audiencias tengan lugar, según si es posible que las sindicaciones se conozcan con anterioridad a su manifestación pública. Por otro lado, se ha indicado que podría permitírseles presentar sus argumentos en una audiencia pública separada de aquellos en que la víctima testificó, en una audiencia privada o en una entrevista, de conformidad con el mandato y recursos de la comisión y los dictados de la equidad en el caso concreto[208]. Por supuesto, también existe la posibilidad de que, de acuerdo con las limitaciones operativas que pueda tener la respectiva comisión, se opte por recibir las entrevistas en forma reservada[209].

5.4.2.4.2.2. Protección y asistencia a víctimas

99. La experiencia de las sesiones públicas de las comisiones de la verdad para las víctimas es en términos generales positivo, como se ha indicado y lo han mostrado comisiones de otros países. Sin embargo, es evidente que cuando ellas comienzan a reconstruir oralmente un episodio de particular horror, el rememorar cada detalle y recordar los momentos de sufrimiento que les produjo puede desencadenar una vez más angustia y alteraciones emocionales. Esto es particularmente cierto cuando los afectados desconocen aún parte de lo sucedido, lidian con duelos todavía inconclusos o perciben impotencia frente a lo que el Estado ha hecho por ellos hasta ahora.

Según el Principio 10 de Joinet, en el marco de los trabajos de las comisiones de la verdad, los asistentes sociales y los profesionales en atención en salud

---

[206] Es ilustrativo el caso de la Comisión de Ghana de 2001, en cuyas audiencias se permitió que todos aquellos sindicados de crímenes comparecieran e interrogaran a quienes los señalaban, incluso acompañados por un consejero. Esto permitió que se suscitaran incómodas escenas de víctimas que se vieron fuertemente cuestionadas por sus presuntos agresores y generó temor en algunos expertos de que el proceso ante la Comisión resultara hostil y poco reconciliador para las víctimas. *Ibíd.* p. 332.
[207] Freeman, Mark, *Truth commissions and procedural fairness*, *Cit.*, p. 236.
[208] *Ibíd.*, p. 238.
[209] Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables*, *Cit.*, p. 297.

mental deben estar facultados para prestar asistencia a las víctimas, de preferencia en su propio idioma, durante su declaración y después de la misma, en especial cuando se trata de agresiones o de violencias sexuales. Este sistema de soporte médico y ayuda emocional en el curso de las audiencias y con posterioridad a ellas ha sido acogido por varias comisiones de la verdad, dada la necesidad que, han constatado, se genera en algunos casos, con la exposición de las víctimas a estos escenarios[210].

Se ha indicado que el soporte médico también deberá ser especial y atender las necesidades de poblaciones de víctimas como, por ejemplo, las niñas, niños y adolescentes que comparezcan a declarar. En suma, se ha estimado que las víctimas deberían recibir servicios médicos, psicológicos o emocionales apropiados, que las ayuden a ofrecer su testimonio ante las comisiones de la verdad y, al mismo tiempo, les permita obtener los beneficios propios de exteriorizar su experiencia. Se ha dicho, así mismo, que los equipos de las comisiones deben hacer un seguimiento a las víctimas luego de rendir su testimonio público, para asegurarse de que su bienestar no haya sido afectado como resultado de haber declarado en las sesiones públicas[211].

5.4.2.5. El Informe final

100. El informe final es el documento más importante de memoria histórica que producen las comisiones de la verdad. En este reporte, que virtualmente recoge todos los resultados alcanzados, las comisiones expresan la metodología adoptada, las dificultades y limitaciones encontradas en el curso de las investigaciones, los aspectos positivos que favorecieron sus labores y hacen más vigorosos sus resultados, los hallazgos relevantes, los hechos criminales descubiertos y las posibles responsabilidades y, por último, las recomendaciones al Estado, a partir de toda la experiencia. Es, además, el documento más esperado por las víctimas y más trascendental en términos de la satisfacción de su derecho a la verdad en un escenario de transición.

El informe final brinda la narración histórica y documentada de la época de abusos y lo hace a partir de una opción metodológica para presentar sus resultados. En este sentido, puede hacer énfasis en crímenes emblemáticos no descubiertos o no explicados apropiadamente, en patrones de criminalidad, en

---

[210] Durante las audiencias públicas, en la Comisión de la Verdad de Ghana, un testigo sufrió un ataque cardiaco y murió mientras rendía su testimonio. Por esta razón, se creó la Unidad de Respuesta de Emergencias que revisara la presión arterial y tomara en cuenta cualquier problema coronario antes de permitir que comparecieran aquellos declarantes que aún no habían rendido su testimonio. También se contó con una ambulancia para todas las audiencias sucesivas. Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables*, *Cit.*, p. 332. La Comisión de Sudáfrica proporcionó atención emocional y psicológica a las víctimas que testificaron, a quienes se les preparaba y hacía seguimiento. Este era llevado a cabo por expertos en el manejo del estrés postraumático utilizado en el tratamiento de víctimas en otras partes del mundo. La Comisión de la Verdad de Perú también brindó un importante soporte emocional y psicológico a las víctimas en el contexto de las audiencias. Cada declarante era acompañado de un profesional en salud, antes, durante y después de las sesiones, salvo que la persona manifestara no requerirlo. Igualmente, comisiones de la verdad, como las de Timor Leste, Sierra Leona, Ghana y Marruecos proporcionaron ayuda emocional y psicológica a los testigos, antes y después de las audiencias. Freeman, Mark, *Truth commissions and procedural fairness*, *Cit.*, p. 266-267.

[211] *Ibíd.*

la caracterización de la violencia armada, según las diversas épocas históricas y los territorios afectados, en los elementos políticos o culturales que permiten comprender el inicio y desarrollo de las violaciones a los derechos humanos o, de hecho, en todas o algunas de las anteriores perspectivas. En todo caso, el informe debe tener la capacidad de ofrecer una fotografía histórica lo más completa posible de la violencia, que reconstruya la memoria de las víctimas y de las comunidades afectadas.

101. En relación con la divulgación del informe final, según el Principio 13 de Joinet, sobre *publicidad de los informes de las comisiones*, si bien es cierto, por motivos de seguridad o para evitar que se ejerza presión sobre los testigos y los miembros de la comisión, en el mandato de esta se podrá disponer que ciertas partes pertinentes de su investigación se mantengan confidenciales, por el contrario, el informe final de la comisión deberá hacerse público en su integridad y ser difundido lo más ampliamente posible.

102. Del informe final depende en gran parte la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas. En este sentido, se ha dicho que debe *(i)* garantizar el libre acceso a su contenido; *(ii)* contener un cuadro lo más completo posible sobre los hechos investigados, sus causas y antecedentes históricos; *(iii)* ser objetivo, transparente y elaborado en un lenguaje comprensible; *(iv)* contener, en lo posible, un listado de las víctimas; *(v)* ser publicado, de tal manera que se garantice su amplia circulación y reproducción a través de los diferentes medios de comunicación; *(vi)* contener garantías de accesibilidad a comunidades del país que hablen otras lenguas y a personas funcionalmente diversas e *(vii)* incluir recomendaciones[212].

103. Uno de los aspectos, en todo caso, más relevantes de las comisiones de la verdad son las recomendaciones, las cuales corresponderán a la situación constatada y reflejada en la memoria histórica reconstruida y al propósito de que se propicien garantías de no repetición y de compensación para las víctimas. Además de las recomendaciones en materia de administración de justicia y reforma a la judicatura, de reforma a las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia y de reparación a las víctimas, formuladas por algunas comisiones y a las que se hizo referencia *supra*, las comisiones de la verdad han hecho otras recomendaciones de interés[213].

5.4.2.7. Experiencias en Colombia

104. En Colombia se han conformado una comisión y algunas organizaciones y grupos orientados al esclarecimiento histórico de hechos emblemáticos de

[212] Ibáñez Najar, Jorge Enrique, *Justicia Transicional y Comisiones de la Verdad*, *Cit.*, p. 766.
[213] La Comisión de Uganda, por ejemplo, hizo recomendaciones relacionadas con el sistema político, como la de introducción de un sistema de alternancia pacífica de presidentes y gobiernos, mediante la celebración de elecciones regulares, y el establecimiento del modelo de separación de poderes, con pesos y contrapesos. Incluyeron en sus informes recomendaciones sobre la promoción, pedagogía y adquisición de compromisos en derechos humanos, las Comisiones de Argentina, Chile, Uganda y Sudáfrica. Por otro lado, las Comisiones de Chile, El Salvador y Sudáfrica realizaron recomendaciones tendientes a fomentar la reconciliación y las Comisiones de Argentina, Uganda, Chad, El Salvador, Sudáfrica y Guatemala solicitaron procesar a los perpetradores o separarlos de puestos de autoridad. Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables, Cit.*, pp. 396-399.

violencia armada, a menudo relacionados con el conflicto interno, con un carácter semejante al de las comisiones de la verdad de carácter transicional. Entre ellos se destacan los siguientes:

104.1. Grupo de analistas políticos conocido como *el grupo de los violentólogos*. Esta institución fue conformada por Fernando Cepeda, en su calidad de ministro de Gobierno del presidente Virgilio Barco, y su misión era investigar las causas de la violencia en Colombia. Como resultado de sus indagaciones, entregaron un informe titulado *"Colombia: Violencia y Democracia"*[214], el cual se utilizó en la forma de diagnóstico para dar inicio al proceso de paz con los grupos guerrilleros de finales de los 80, que desembocó en la desmovilización de varios de ellos y la aprobación de la Constitución de 1991[215].

104.2. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Este órgano fue creado por la Ley 975 de 2005, de Justicia y Paz, en el marco de los acuerdos entre el Gobierno Nacional y los grupos paramilitares, y funcionó hasta el 31 de diciembre de 2011. Estuvo liderado por Gonzalo Sánchez en lo relacionado con la construcción de memoria histórica y sus integrantes fueron mayoritariamente profesores universitarios e investigadores.

Sus funciones principales estaban relacionadas con la garantía de la participación de las víctimas en el esclarecimiento de hechos históricos; la presentación de un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales; el seguimiento y verificación de los procesos de reincorporación y desmovilización de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley; el seguimiento y evaluación periódica de la reparación prevista en la Ley de Justicia y Paz; la elaboración de recomendaciones frente a los criterios de reparación y el adelantamiento de acciones nacionales de reconciliación, para impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que alteraran la paz nacional.

En consecuencia, su actividad se concentró en tres objetivos: (i) la construcción de memoria histórica con base en casos emblemáticos[216], (ii) el seguimiento a los procesos de desmovilización ante la Fiscalía, con el deber de informar al Gobierno sobre cualquier irregularidad que pudiera llegar a afectar a las víctimas; y, (iii) el seguimiento a los procesos de reparación[217].

Esta Comisión tenía la facultad de recibir informes de los paramilitares desmovilizados y calificarlos para efectos de rebajas de penas en los procesos judiciales correspondientes. En efecto, la Ley 1424 de 2010 creó los

---

[214] Sánchez, Gonzalo (coordinador) (1987) *Colombia, Violencia y Democracia: Informe presentado al Ministerio de Gobierno*, Bogotá, Universidad Nacional del Colombia.
[215] Jaramillo, Isabel C. y Rincón, Juan C. "Las comisiones de verdad y el derecho a la verdad." Universidad de los Andes. Documento disponible en https://derecho.uniandes.edu.co/images/stories/pdf/comisiones_de_verdad.pdf.
[216] En relación con esta función, entregaron informes sobre las masacres de Trujillo, El Salado, Bojayá, La Rochela, Bahía Portete, Remedios y Segovia, y El Tigre, y acerca de temas relacionados con la violencia contra las mujeres y el despojo de tierras en la Costa Atlántica.
[217] Jaramillo, Isabel C. y Rincón, Juan C., *Op. Cit.*.

"Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y Reparación" reglamentados por el Decreto 2601 de 2011. Dichos acuerdos debían ser firmados por la Agencia Colombiana para la Reintegración y cada uno de los desmovilizados. Se determinó que estos no podían servir como pruebas en procesos judiciales, pero si la CNRR los consideraba suficientes, podían dar lugar a rebajas de penas (Art. 7 del Decreto 2601 de 2011).

104.3. Comisión de la Verdad Sobre los Hechos del Palacio de Justicia. Este órgano fue conformado en 2008 para investigar los hechos del Palacio de Justicia ocurridos los días 6 y 7 de noviembre de 1985, cuando un comando de la guerrilla del M-19 asaltó la edificación y el Ejército Nacional irrumpió violentamente para controlar la toma, lo cual trajo como resultado la muerte de 11 Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la desaparición de aproximadamente 11 empleados de la Corporación y el fallecimiento de otras más de 60 personas. La Comisión estuvo compuesta por tres ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes entregaron un Informe Final en 2010[218], el cual fue financiado totalmente con recursos de los propios magistrados, la Fundación Ford y la Comisión Europea. En dicho informe, se presentó el contexto histórico y político en el que se produjo la toma del Palacio de Justicia y un relato detallado de la intervención de distintos actores[219].

104.4. Centro Nacional de Memoria Histórica. Esta institución fue creada por la Ley 1448 de 2011, mediante la cual se puso fin a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, como ente separado del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Las principales funciones del Centro Nacional de Memoria Histórica (en adelante CNMH) son el diseño, implementación y administración de un Museo de la Memoria; integrar un archivo sobre el conflicto y las violaciones de derechos humanos que se hayan producido en su desarrollo; el impulso y promoción de la investigación orientada a contribuir a la reconstrucción de la verdad histórica, con la tarea de diseñar e implementar un Programa de Derechos Humanos y Memoria; reconstruir la memoria de los ex miembros de las autodefensas que se incorporaron a los Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación y se comprometieron con las víctimas y el Estado a aportar verdad.

Así mismo, el CNMH tiene el papel de apoyar al Grupo de Memoria Histórica para que termine con la tarea encomendada en la Ley de Justicia y Paz, en relación con la entrega de un informe sobre la evolución y desarrollo de los grupos armados organizados al margen de la ley que han operado en el país.

---

[218] Jorge Aníbal Gómez Gallego, José Roberto Herrera Vergara y Nilson Pinilla Pinilla. Informe Final, Comisión de la Verdad sobre los Hechos del Palacio de Justicia, Bogotá, Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2010.

[219] Los trabajos de la Comisión no tendrían efectos jurídicos ni podían establecer responsabilidades individuales. No obstante, en 2010, sus conclusiones fueron utilizadas por el Tribunal Superior de Bogotá en la motivación de la decisión de condena por tales sucesos y, de otro lado, sirvieron para solicitar al Fiscal General de la Corte Penal Internacional la apertura de un proceso contra el expresidente Belisario Betancur y exigir el inicio de investigaciones sobre el papel de la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad en los hechos. Gómez Gallego, Jorge Aníbal; Herrera Vergara, José Roberto y Pinilla Pinilla, Nilson, *Informe Final*. *Comisión de la Verdad sobre los Hechos del Palacio de Justicia*, Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2010.

El Centro de Memoria Histórica ha presentado una serie de informes que reconstruyen algunos de los escenarios de violencia armada, a partir de su mandato.

5.4.2.8. Síntesis

105. Según lo ilustrado en esta sección, las comisiones de la verdad son instituciones temporales de carácter oficial, extrajudicial y transicional, creadas con el propósito de esclarecer las atrocidades perpetradas en un periodo de varios años y elaborar la memoria colectiva de esa época de violencia. Su misión última es elaborar un relato histórico y explicativo de los abusos cometidos, que pueda ser compartido por la mayoría de la sociedad y le permita cerrar simbólicamente ese pasado de agresiones y dolor, así como sentar las bases de la reconciliación.

Los trabajos de las comisiones de la verdad han estado regidos por un mandato, que consiste en la determinación del periodo histórico y los crímenes a investigar, el cual puede ser restringido o más o menos amplio. El mandato, así mismo, ha incorporado la narración de los efectos diferenciales que las confrontaciones han tenido respecto de ciertos conjuntos de víctimas. En este contexto, se mostró que en el marco del conflicto armado interno, la Corte ha identificado las desproporcionadas consecuencias diferenciales que la violencia ha tenido para las mujeres, la comunidad LGBTI, las comunidades indígenas y afrocolombianas y las niñas, niños y adolescentes.

La razón de ser de las comisiones de la verdad son las víctimas y la restauración de su dignidad. En este sentido, cinco propósitos especiales han perseguido las comisiones de la verdad: *(i)* esclarecer y explicar la violencia perpetrada, así como propiciar el reconocimiento público y oficial de quienes han sido víctimas y de los crímenes ejecutados; *(ii)* contribuir a hacer los duelos y permitir a los afectados contar la propia historia; *(iii)* propiciar la reconciliación y la convivencia pacífica, en el sentido de generar espacios de cooperación mutua y de recomposición de la confianza entre los ciudadanos *(iv)* promover varios tipos de reparaciones, de acuerdo con las necesidades de las víctimas, e *(v)* impulsar reformas institucionales a largo plazo, de diversas características, orientadas a la no repetición de las atrocidades.

En relación con el funcionamiento de las comisiones de la verdad, se mostró que el tiempo de labores ha sido generalmente corto, para atender oportunamente los derechos de las víctimas y los fines de la transición, y respecto de los elementos metodológicos se señaló la importancia de decidir entre audiencias públicas y declaraciones reservadas, teniendo en cuenta elementos como la seguridad personal de los testigos, la intimidad de declarantes y la posibilidad de que ciertas declaraciones perjudiquen a terceros. Se evidenció también la importancia de las recomendaciones del informe final para las víctimas, especialmente en materia de reforma a la administración de justicia y a las fuerzas armadas, así como en términos de reparaciones.

De la misma manera, se puso de manifiesto que en Colombia han existido algunos proyectos sobre reconstrucción de la memoria que, si bien no han tenido el mismo papel de una clásica comisión de la verdad, han cumplido una función de esclarecimiento histórico de hechos emblemáticos de violencia armada. Dentro de los más representativos se encuentran *(i)* el grupo de los "violentólogos"*; (ii)* la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; *(iii)* la Comisión de la Verdad de los Hechos del Palacio de Justicia y *(iv)* el Centro Nacional de Memoria Histórica.

5.4.3. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA CEV

106. El artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, declarado exequible mediante la Sentencia C-674 de 2017[220], creó la CEV como un ente autónomo del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio. El Constituyente derivado concibió la CEV también como un órgano temporal y de carácter extra-judicial y expresamente previó que sus actividades no podrán implicar imputación penal de quienes comparezcan ante ella. Así mismo, estableció que sus fines son *(i)* conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto; *(ii)* contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas; *(iii)* ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; *(iv)* promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en conflicto armado; y *(v)* promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición.

Por último, la disposición constitucional contempló que la ley reglamentaria el mandato, funciones, composición y funcionamiento de la CEV, conforme a los principios orientadores dispuestos en el sub-punto 5.1.1.1. del Acuerdo Final, con inclusión de los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía[221].

107. En el marco del Artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, también declarado exequible mediante la misma sentencia citada, la CEV es uno de los ejes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)[222]; 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

[220] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. S.P.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos.
[221] En la Sentencia C-674 de 2017, *Cit.*, el artículo en mención fue declarado exequible. En sus consideraciones, el fallo advirtió que la remisión al citado sub-punto del Acuerdo Final implicaba el compromiso de buena fe con su implementación, sin dejar de lado la libertad de apreciación con la que cuentan los órganos de representación democrática.
[222] Del que también hacen parte la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

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.

108. De igual manera, según la misma disposición superior, la integralidad del SIVJRNR debe contribuir al esclarecimiento de la verdad del conflicto y a la construcción de la memoria histórica. Por otra parte, el precepto establece que el SIVJRNR hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, entendiendo que aquellas atienden prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y que deben ser aplicadas con un enfoque integral que garantice la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido. Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, prevé también la norma, en tanto partes de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada, sino que están interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades.

109. Por último, el artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 consagra que el SIVJRNR tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. Adicionalmente, de acuerdo con la norma, el enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto. El Constituyente derivado también previó que la conformación de todos los componentes del SIVJRNR deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección.

5.4.3.1. Síntesis

110. En el marco del Acto Legislativo 01 de 2017, la CEV es una entidad autónoma, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio. El constituyente derivado la concibió como un órgano temporal y de carácter extra-judicial, cuya razón de ser radica fundamentalmente en la reconstrucción de la memoria del conflicto armado reciente y en el reconocimiento de las víctimas, así como en la promoción del reconocimiento voluntario de responsabilidades. Adicionalmente, debe buscar propiciar las condiciones para la convivencia y la reconciliación. En tanto componente de SIVJRNR, la CEV cumple un papel esencialmente restaurativo para las víctimas, se aplica de forma coordinada e integral con los demás mecanismos y tiene un enfoque territorial, diferencial y de género.

111. Atendiendo a esta caracterización, a continuación la Sala efectuará algunas precisiones relevantes sobre la estructura estatal, en especial de la inclusión en aquella de órganos autónomos e independientes encargados de cumplir funciones públicas.

5.4.4. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS E INDEPENDIENTES EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO - Alcances y precisiones relevantes

112. Al lado de la parte dogmática, la Constitución de 1991 se ocupa de determinar la *estructura del Estado*. Su diseño no abandona el principio de separación que inspiró la teoría de la división del ejercicio del poder, ni las tres ramas existentes en su formulación clásica[223], pero reconoce *(i)* la presencia de funciones necesarias dentro de un Estado que no se inscriben en el ámbito competencial de las referidas ramas[224], y *(ii)* la vigencia de principios que guían la manera en la que interactúan quienes ejercen el poder público, con el objeto principal de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes; racionalizar el ejercicio de dicho poder, evitando su concentración y, permitir de manera eficiente el cumplimiento de las finalidades estatales[225].

Bajo las anteriores premisas, conforme a lo establecido en los artículos 1 y 113 de la C.P., el país se configuró como una República unitaria, en la que el cumplimiento de todas las funciones estatales se distribuye entre autoridades que conforman las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, y los órganos dotados de autonomía e independencia. De estos últimos hacen parte, entre otros, aquellos que conforman las organizaciones de control[226] y electoral[227], así como el Banco de la República[228]. Su actuación, que se encuentra definida normativamente en un escenario de distribución y prevalencia funcional[229], necesariamente atiende al principio de colaboración armónica, dado que el

---

[223] Aunque en la versión más clara y completa esta teoría fue expuesta por Montesquieu, en su obra "*El espíritu de las Leyes*", Aristóteles se refirió a esta configuración en "La Política" y Locke también lo hizo, entre otros, en su *Segundo ensayo sobre el Gobierno Civil*.

[224] Al respecto, en las discusiones en la Asamblea Constituyente, en el Informe – Ponencia sobre Estructura del Estado, Gaceta Constitucional No. 59 del 25 de abril de 1991, se sostuvo que: *"Hay órganos que no encuadran en ninguna de las tres clásicas ramas del poder público, porque sus funciones ni son legislativas, ni administrativas, ni judiciales … //* [h]*ay casos en que esas nuevas funciones impropiamente se han adscrito a una de las tres ramas clásicas del poder, como ocurrió con los órganos de la fiscalizadora, al sostener que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República formaban parte de la rama ejecutiva del poder público. Lo indicado, entonces, es la presencia de órganos especializados que como tales, autónoma e independientemente, eso sí, en mutua y armónica colaboración con las ramas del Poder Público, desarrollen a cabalidad los fines y los propósitos de sus funciones, que son esencialmente los mismos del Estado. // … Como a nuestro juicio varias de esas nuevas instituciones no encajan dentro del sistema tradicional, creemos que debe abrirse paso en forma definitiva a la teoría de la existencia de otros órganos del poder público autónomos e independientes."* La Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, entre otras, en las sentencias C-285 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-373 de 2016. MM. PP. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[225] Al respecto ver, entre otras, la Sentencia C-870 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[226] Según los artículos 117 a 119 de la C.P., de esta organización hacen parte el Ministerio Público y la Contraloría General de la Nación.

[227] Según el artículo 120 de la C.P., la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los demás organismos que prevea la ley.

[228] Articulo 371 y ss. de la C.P. y, entre otras, las sentencias C-455 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz; C-529 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-050 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara; y C-866 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

[229] Con esto se quiere significar que, por ejemplo, aunque la función legislativa se encomendó al Congreso de la República, ello no es óbice para que en determinadas ocasiones el Ejecutivo pueda asumir dicha función, o para que el legislativo asuma funciones judiciales especiales.

poder es único e indivisible[230]. Adicionalmente, siempre que se afirma la citada independencia y autonomía, su comprensión debe alejarse de concepciones absolutas e inscribirse dentro de una idea de equilibrio, controles y sujeción al ordenamiento jurídico[231], con la finalidad de que los cometidos estatales en un Estado constitucional de derecho se satisfagan adecuadamente[232].

113. Partiendo del respeto por este diseño estatal, la implementación del proceso de justicia transicional que se inició tras la suscripción del Acuerdo Final ha implicado la creación de una institucionalidad transitoria, que, no por ello, está exenta de atender a los principios que sustentan la configuración del Estado en la Constitución Política. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición es parte de esa nueva institucionalidad, tal como se previó en el artículo transitorio 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 y se desarrolla en el Decreto Ley que ahora es objeto de control de constitucionalidad.

114. Al tenor de la referida reforma constitucional, citada en el apartado 5.4.3. *supra*, la CEV pertenece a la categoría de órganos autónomos e independientes, que asumen funciones estatales y que no pueden adscribirse a alguna de las ramas ordinarias. Con este presupuesto, **y sin desconocer las particularidades de la CEV**, se considera oportuno hacer referencia a algunas premisas fundamentales que, según la jurisprudencia constitucional, guían el actuar de estos últimos, en la medida en que constituyen instrumentos relevantes al momento de analizar las disposiciones del Decreto Ley 588 de 2017.

115. *Primero*. La independencia y la autonomía hacen referencia, por un lado, a la no vinculación del *ente* a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, y por lo tanto, a la facultad de actuar sin que se ejerza sobre él una especie de inspección de tutela por parte de un superior[233]; y, por otra, a la titularidad de una facultad de regulación sobre su funcionamiento, en orden a cumplir la

---

[230] Al respecto, en la sentencia C-832 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis, se precisó que: "*De acuerdo con la estructura del Estado fijada por la Constitución de 1991 (Art. 113 CP), además de los órganos que integran las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del Poder Público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones el Estado. // Tanto estos órganos autónomos como los que integran las ramas de poder público tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado".*

[231] V. gr., en relación con la Contraloría General de la Nación, que ejerce la función de control fiscal, la Corte Constitucional afirmó en la sentencia C-189 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, que: " *... la Contraloría, si bien es un órgano autónomo, no es autárquico y se encuentra sometido a controles y, en especial al principio de legalidad.".*

[232] "*... la consagración de ramas del poder y de órganos autónomos se lleva a cabo ´con el propósito no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyen en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana¨."* Ibídem.

[233] En el caso concreto del Banco de la República, en la sentencia C-021 de 1994 reiterada por la C-050 de 1994, la Corte indicó lo siguiente: "*Debe reconocerse que la autonomía administrativa con que la Carta dota al Banco de la República**, tiene un significado muy particular**, porque no simboliza tan sólo la posibilidad de actuar con relativa independencia de la voluntad de otros órganos del Estado, como sucede dentro del régimen de las entidades descentralizadas, en donde, de todas maneras sobrevive alguna forma de tutela** en virtud de la relación jerárquica con el organismo central, sino que le permite decidir con independencia frente a las exigencias de la comunidad, de los demás organismos del Estado y en particular del Gobierno."*

misión asignada. Al respecto, en la sentencia C-832 de 2002[234], esta Sala sostuvo que:

> " ,,, la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos, significa básicamente; i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada."[235]

Dentro de la anterior perspectiva, dos precisiones deben efectuarse. La primera, consiste en que los citados caracteres no implican la desarticulación del engranaje estatal, y para ello se han reafirmado principios tales como el de pesos y contrapesos y el de colaboración armónica en un Estado unitario. Y, la segunda, referida a que el grado de independencia y autonomía, con sujeción al principio de legalidad[236], adquiere su significado y contenido concreto en razón de la misión asignada y en los términos que derivan del marco jurídico constitucional que reconoce tal independencia y autonomía[237].

115.1. Sobre la autonomía administrativa la Corte ha considerado que, en tratándose de los órganos independientes, implica el reconocimiento de una "*naturaleza única que, en razón de sus funciones, requiere de un ordenamiento y organización especiales, que difiere del común aplicable a las demás entidades*"[238]. La organización, sujeta en estos casos a regímenes legales especiales, comprende, entre otros aspectos, elementos relacionados con la estructura de la entidad, la nomenclatura de los cargos, la planta de personal, el tipo de vinculación de los empleados, que, en todo caso dependiendo del margen conferido por el Constituyente, será competencia de regulación de las autoridades que ordinariamente ostentan tal atribución, o de quien, y en los términos en que se determine a partir del marco superior, se le concede tal autonomía.

115.2. La autonomía técnica, a su turno, parte del reconocimiento de la existencia de una función estatal que requiere, para su adecuado manejo, de conocimientos cualificados; que sean los que determinen y guíen el destino

---

[234] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[235] En el mismo sentido ver las sentencias C-167 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz, C-373 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz, C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-775 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[236] En virtud de lo dispuesto en los artículos 6, 121 y 123 inciso 2.

[237] Al respecto, en la sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis, en la que la Corte Constitucional analizó disposiciones que conferían facultades legislativas extraordinarias al Ejecutivo con el objeto de regular algunos aspectos de funcionamiento de órganos que ejercen el función de control o fiscalizadora, sostuvo la amplitud de la autonomía "*[d]ependerá en cada caso del especial tratamiento que la propia Constitución haya dado a la materia y a las específicas competencias que haya asignado al órgano constitucional autónomo correspondiente."* Destacado fuera de texto. En la sentencia C-409 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis, se sostuvo: "*Al respecto puede enunciarse que a mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal, y viceversa."*

[238] Sentencia C-050 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

del respectivo órgano, en beneficio de la satisfacción de los fines constitucionales de su competencia[239].

115.3. La autonomía presupuestal, comporta "*la disposición de medios personales y de recursos materiales de orden financiero… que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos"*[240]. Este elemento implica la potestad para ordenar el gasto y organizar el uso del presupuesto y de todos los recursos que lo integren, en el marco de sus funciones, con la garantía de que ningún otro órgano puede intervenir, condicionar o impedirlo en ningún sentido. La entidad define así las operaciones contractuales, las inversiones y los gastos que juzgue necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines constitucionales y legales[241], sin sujeción a criterios externos.

116. ***Segundo***. En razón a que los órganos autónomos e independientes hacen parte de una estructura estatal unitaria y ejercen funciones públicas, se sujetan a principios constitucionales[242], tales como los previstos en el artículo 209 de la C.P., y a los controles que, de ordinario, recaen sobre los servidores del Estado (artículo 123 de la C.P.).

117. En cuanto a los principios previstos en el artículo 209 de la Carta, esto es, de *igualdad*, *moralidad*, *eficacia*, *economía*, *celeridad*, *imparcialidad* y *publicidad*, la Corte considera necesario realizar las siguientes consideraciones.

---

[239] En este sentido, el Banco de la República constituye un ejemplo claro de la necesidad, en virtud de la función, de un órgano con autonomía técnica, tal como se discutió en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente: *"Dicha naturaleza del Banco y, por ende, la razón de su normatividad, se justifican porque se trata de una institución que debe tener en cuenta, ante todo, el carácter eminentemente técnico y por lo demás complejo de los problemas monetarios y bancarios que debe manejar … // La autonomía técnica se refiere a su capacidad para autodeterminar las decisiones que deben adoptar en el ejercicio de sus atribuciones en materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y el normal desenvolvimiento de los pagos internos y externos, que exigen por lo tanto que los actos y medidas mediante los cuales se desarrollen, se dicten preservando la estructura básica y la estabilidad del Banco … // La autonomía técnica permitirá establecer una división de funciones públicas a cargo del Estado, sin perjuicio de que por la formulación de las políticas surja una estrecha relación con el Gobierno."* Gaceta Constitucional No. 73, del 14 de mayo de 1991.

[240] Sentencia C-832 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[241] En la Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, se expuso lo siguiente en relación con la autonomía administrativa y presupuestal de la Fiscalía General de la Nación: *De conformidad con el último inciso del artículo 249 constitucional, la Fiscalía General de la Nación, no obstante formar parte de la rama judicial, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal para el debido cumplimiento de su labor investigativa y acusatoria. Con lo anterior quiso el Constituyente que esta entidad gozara, por así decirlo, de un status especial respecto de las demás entidades de la rama, lo que implica que ella no tiene por qué depender de las decisiones que le corresponde adoptar al Consejo Superior de la Judicatura en ejercicio de las atribuciones consignadas en los artículos 256 y 257 superiores. Lo expuesto no obsta para que de conformidad con el artículo 267 de la Carta Política, la Contraloría General de la República pueda ejercer el correspondiente control fiscal, pues sin lugar a dudas se trata de vigilar a una entidad del Estado que administra fondos y bienes de la Nación. (…) Como se estableció al revisar el artículo 28 del presente proyecto, la Constitución Política le asignó a la Fiscalía General de la Nación un status especial en relación con las otras entidades que hacen parte de la rama judicial del poder público. Esa diferenciación se establece a partir de la autonomía presupuestal y administrativa que se le confiere al ente acusador (Art. 249 C.P.), de forma tal que este pueda definir los asuntos sobre los que versan estas materias en forma independiente, sin depender para ello del órgano al que constitucionalmente se le ha otorgado de manera general esa atribución dentro de la rama, esto es, el Consejo Superior de la Judicatura".*

[242] Al respecto, en la sentencia C-832 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte afirmó respecto de la Contraloría General de la República que: "…*la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal debe ser entendida en el marco del Estado unitario (C.P., artículo 1°), lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley*."

117.1. El artículo 13 de la C.P. consagra el derecho a la igualdad. De esta disposición se deriva que las autoridades estatales deben proporcionar el mismo trato a todas las personas y abstenerse de hacer distinciones en el cumplimiento de sus deberes, fundadas en el género, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, la opinión política o filosófica. Así mismo, surge el deber de adoptar medidas afirmativas con el objeto de conseguir que la igualdad sea real y efectiva[243].

117.2. El principio de *moralidad*[244] se traduce en una gama comportamientos acordes con la pulcritud y la honestidad que la sociedad demanda y espera de quienes manejan los recursos de la comunidad. Este mandato se refiere, no al fuero interno de los servidores y de los particulares que cumplen funciones públicas[245], sino a su relación con el ordenamiento jurídico, a partir de la cual la sociedad tiene la expectativa de una administración pública recta y proba[246]. Implica garantía de transparencia en la toma de decisiones y en la gestión pública que afecta los derechos e intereses individuales[247]. En este sentido, *"la actuación adelantada bajo la buena fe es constitutiva del principio de moralidad*"[248].

117.3. Las actuaciones de la administración pública también se encuentran gobernadas por los principios de *eficiencia* y *eficacia*. La eficacia[249] está relacionada con la cabal y cumplida realización de las funciones y determinaciones de la administración; y la eficiencia[250] está ligada a la

---

[243] En el ámbito de la función pública, la igualdad -entre muchas otras- tiene una especial manifestación en las oportunidades de acceso a los cargos del Estado. En tal sentido, este principio se manifiesta en sus facetas negativa y positiva, las cuales suponen *(i)* un mandato de tratamiento igualitario para todos los ciudadanos que deseen aspirar a ocupar un cargo público, sin distingo alguno por motivos de género, raza, condición social, creencia religiosa o militancia política; y *(ii)* la adopción de medidas positivas frente a grupos sociales que inveteradamente han sido discriminados en términos de acceso a cargos públicos, en especial, de dirección. Sentencia C-319 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[244] Son manifestaciones del principio de moralidad *(i)* el cumplimiento transparente e imparcial de las funciones públicas (Arts. 83, 122, 123, 124, 125, 126, 127,128, 291, 292 C.P.); *(ii)* los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones; *(iii)* los acciones y recursos para exigir el cumplimiento de las funciones públicas de acuerdo con la Constitución y la ley (Arts. 87, 89, 92 C.P.); y *(iv)* el establecimiento de la acción de repetición (Art. 90 inciso 2 C.P.) así como las acciones populares (Art. 88 C.P.) dentro de cuyo objeto se señala expresamente la defensa de la moralidad administrativa. Al respecto ver las sentencias C-288 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-988 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis, y C-826 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[245] Cfr. Sentencia C-037 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis, reiterada en la C-826 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[246] C-046 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-634 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[247] Sentencia C-319 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[248] *Ibíd.*

[249] Desde el punto de vista temporal, la eficacia exige agilidad en la toma de decisiones, es decir, que estas se adopten sin más demoras que las necesarias para garantizar una reflexión ponderada. Desde la perspectiva material, implica la satisfacción regular y continua de la necesidad pública, tanto colectiva como individual y, por ende, continuidad en la prestación del servicio, esencial en la gestión de los servicios públicos en un Estado social de derecho. Adicionalmente, en el plano económico, se traduce en la eficiencia de las actuaciones, es decir, el parámetro que relaciona el costo de los recursos empleados con los objetivos alcanzados, lo cual implica en el ámbito jurídico relacionar los beneficios totales de una situación y los costos totales de la misma. Sentencia C-288 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[250] La eficiencia impone a las autoridades públicas la obligación de cumplir con sus deberes legales y constitucionales, sobre la base de una adecuada relación y máxima racionalización de la ecuación costo-beneficio, de tal manera que se puedan obtener los mayores y mejores resultados, con costos menores. Esto, en el entendido de que los recursos financieros estatales deben ser convenientemente planificados por las autoridades para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad, sin que se ocasione su desmedro. Así, la eficiencia presupone que el Estado está obligado a tener una programación adecuada del gasto y a optimizar en la mayor

selección de las herramientas y medios más adecuados e idóneos para el cumplimiento de los objetivos misionales de la entidad[251].

117.4. El principio de *economía* comporta el desempeño de la función pública a partir de una correcta asignación de los recursos de todo tipo, destinados a ejecutar una adecuada labor o para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos[252]. Demanda la realización eficaz de la función legalmente encomendada, con ahorro y austeridad. Así mismo, implica la adopción de decisiones que comporten los efectos o consecuencias menos costosos para la institución. "*Significa adelantar políticas, programas y proyectos, mediante estrategias que reporten un ahorro de tiempo y dinero para la Administración Pública y para los ciudadanos, de manera que todo actuación del Estado deberá hacerse en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de dinero que ayude a obtener resultados eficaces*[253].

117.5. Por otra parte, todas las entidades públicas deben llevar a cabo sus actuaciones bajo el principio de *celeridad*, lo cual se traduce en que la gestión pública, en todos sus niveles, debe ser realizada de forma rápida y efectiva. La celeridad lleva envuelta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos para lograr sus cometidos básicos con prontitud, asegurando que el efecto de su gestión se proyecte oportunamente en la atención de las necesidades y aspiraciones de sus destinatarios[254]. La celeridad debe ser satisfecha, en todo caso, sin desmedro alguno de la eficacia y de la moralidad que, en un plano de equilibrio, deben gobernar las actuaciones de las autoridades estatales.

117.6. Por otro lado, la *imparcialidad*, asociada al debido proceso judicial y administrativo[255], es antes que todo un elemento esencial para la confianza en el Estado de Derecho por parte de los ciudadanos y un correlato de la buena fe con la cual, debe presumirse, aquellos actúan ante las autoridades públicas (Art. 83 C.P.). En este sentido, la imparcialidad no gobierna solamente la conducta de los funcionarios en actuaciones judiciales o administrativas, sino toda decisión, elección o cumplimiento de la función que, en consecuencia, represente la actuación de las instituciones oficiales. Debido a que las autoridades solo se encuentran instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Art. 2 C.P.), solo estas finalidades deben inspirar las determinaciones y el cumplimiento del servicio público.

---

medida posible sus fondos. Ver Sentencia C-479 de 1992. MM. PP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, reiterada en la Sentencia C-826 de 2013, *Cit*.

[251] Sentencia T-068 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[252] Sentencia C-288 de 2014. *Cit.*
[253] Sentencia C-300 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[254] Ver Sentencia T-731 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
[255] Sentencia C-095 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

117.7. Por último, las actuaciones de las entidades oficiales deben ser *públicas*, salvo en circunstancias excepcionales y por razones constitucionales. La publicidad obliga a la administración a poner en conocimiento de sus destinatarios o de la ciudadanía en general los actos administrativos y todas aquellas decisiones que, aunque formalmente no lo sean, interesan a la comunidad. Esto, con el fin, no sólo de dar a conocer su contenido y de que los ciudadanos observen las determinaciones sino, de ser el caso, para que puedan ser ejercidos recursos y acciones[256] y, en especial, veeduría sobre la gestión de los intereses públicos. En este último sentido, la publicidad garantiza la posibilidad del control público a los administrados, el derecho a participar en las decisiones que los afectan y, en consecuencia, facilita el funcionamiento del sistema democrático[257].

118. Ahora bien, en tanto *(i)* el ejercicio de las funciones públicas encuentra su razón de ser en la satisfacción de los fines del Estado, y *(ii)* estos, según lo previsto en el artículo 2 de la C.P, se cifran, entre otros, en servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, *(iii)* quienes ostentan funciones públicas, en un Estado de Derecho en el que el gobierno de los hombres es sustituido por el gobierno de las normas, solo pueden actuar dentro del marco competencial asignado válidamente de manera previa, y hacerlo con miras a la satisfacción de las finalidades estatales. La necesidad de que lo anterior sea una realidad en una democracia y no una mera aspiración, permitió la estructuración, v. g., de la función fiscalizadora o de control a cargo, principal y prevalentemente, de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República[258].

El compromiso de la responsabilidad de los servidores del Estado se funda, principalmente, en las siguientes disposiciones constitucionales: (i) artículo 6, según el cual su responsabilidad deriva de la infracción a la Constitución y a la Ley, y de la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones; (ii) artículo 121, el virtud del cual las autoridades del Estado no pueden ejercer funciones distintas a las que les atribuyen la Constitución y la ley; y, (iii) artículo 123 inciso 2, que estipula "*los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento."*

---

[256] Sentencia C-957 de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[257] En la Sentencia C-038 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-288 de 2017. M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, la Corte afirmó: "*[e]n realidad, no sería posible en ningún sistema excluir una instancia o momento de control social y político. Inclusive, se reitera, el modelo de la publicidad restringida, lo contempla, pues dictado el fallo se levanta la reserva que hasta entonces amparaba la investigación. Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (CP art. 40). La publicidad de las funciones públicas (CP art. 209), es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales.*".

[258] Al respecto, en la Asamblea Constituyente se sostuvo: "*Sustituido el gobierno de los hombres por el gobierno de las normas, …, corresponde al Estado buscar los mecanismos adecuados para que impere aquél y al mismo tiempo reconozcan y garanticen los derechos de los hombres y de los ciudadanos; para que frente a la actuación de quienes tienen a su cargo el ejercicio del poder público, aquellos puedan solicitar la invalidación de los actos contrarios a la Constitución y a la ley o que atenten contra los derechos de personas y para que puedan pedir la investigación y sanción de los responsables."* Gaceta No. No. 59 del 25 de abril de 1991.

118.1. El control administrativo disciplinario involucra el poder sancionatorio del Estado; se ejerce con sujeción a un marco normativo que tiene origen legal, según lo previsto en los artículos 124 y 150.2 de la C.P., y tiene por objeto garantizar "*la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo"*[259]. En principio, la Procuraduría General de la Nación, según lo previsto en el artículo 118 y 277 [numerales 5 y 6] de la C.P., ejerce la función de control en este ámbito, de manera preferente. Que sea *(i)* en principio implica que, dentro de la concepción de un Estado equilibrado y con controles recíprocos, algunos funcionarios escapan a su competencia y son sometidos a otras autoridades, como ocurre con los magistrados de las Altas Cortes, para quienes su *juez* disciplinario es el Congreso de la República en los términos previstos en los artículos 174 y concordantes de la C.P.[260]; y, *(ii)* preferente, porque puede desplazar la competencia sancionatoria de carácter interno, "*por medio de la cual el nominador o el superior jerárquico investiga la conducta administrativa de su subordinado y, en caso de que sea procedente, adopta y hace efectiva la sanción disciplinaria correspondiente*"[261].

118.2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 267 de la C.P. el control, posterior y selectivo, a cargo de la Contraloría General de la República[262] tiene por objeto vigilar la gestión fiscal de los servidores del Estado y de los *"particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación.",* con fundamento en las normas legales previstas para el efecto. De naturaleza administrativa y patrimonial - reparatoria, tiene por objeto garantizar "*el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado"*, y recae sobre el manejo de los recursos en sus diferentes etapas, con el objeto de determinar "*si las diferentes operaciones, transacciones, y acciones jurídicas, financieras y materiales en las que se traduce la gestión fiscal se cumplieron de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes, los principios de contabilidad universalmente aceptados o señalados por el Contador General, los criterios de eficiencia y eficacia aplicables a las entidades que administran recursos públicos y, finalmente, los objetivos, planes, programas y proyectos que constituyen, en un período determinado, las metas y propósitos inmediatos de la administración."*[263]

---

[259] Ver las sentencias C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-124 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería y C-721 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[260] Al respecto, al analizar el parágrafo 2 del artículo 112 de la Ley 270 de 1996, la Corte Constitucional sostuvo que la existencia de un fuero constitucional en materia disciplinaria para algunos funcionarios del Estado *"no equivale a un privilegio en favor de los funcionarios que a él puedan acogerse, según la Constitución. Tampoco asegura un juicio menos estricto que el aplicable a los demás servidores estatales; por el contrario, es tanto o más exigente, pues se ejerce por otra rama del poder público. Se trata de una garantía institucional de mayor control, freno y contrapeso, tal como corresponde al sistema jurídico en el Estado de Derecho (arts. 1 y 113 C.N)."* C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[261] Sentencia C-299 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[262] En entes territoriales con presencia de contraloría, ver art. 272 de la C.P.

[263] Sentencia C-529 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la sentencia C-382 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

118.3. Por último, quienes ejercen funciones públicas también son sujetos calificados de conductas sancionables a través del derecho penal, *última ratio* en materia punitiva, bajo las reglas sustanciales y de procedimiento previamente establecidas.

5.4.4.1. Síntesis

119. Los órganos autónomos e independientes hacen parte de una pluralidad institucional que, junto a las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, tienen a su cargo el cumplimiento de funciones estatales, con fundamento en principios tales como el de la separación en la distribución de las competencias, la colaboración armónica y el equilibrio. Su inserción en una estructura propia de una República unitaria, exige la sujeción de su actuación a los principios de la función pública previstos en el artículo 209 de la C.P., así como la vigencia de los controles que sobre la conducta de los servidores ha previsto la Constitución Política, a partir de lo dispuesto en los artículos 6, 121 y 123, en los escenarios penal, disciplinario y fiscal.

120. A continuación, la Corte analizará la compatibilidad con los mandatos constitucionales de las disposiciones del Decreto Ley 588 de 2017, a través de las cuales se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

5.4.5. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO LEY 588 DE 2017

121. El Decreto Ley 588 de 2017 está compuesto por 33 artículos, divididos en 8 títulos. Estos 8 títulos se distribuyen, a su vez, en dos grandes partes que, por razones expositivas, se denominarán *sustantiva* y *orgánica*. La *parte sustantiva* se encuentra integrada por los primeros cuatro títulos, sobre **Disposiciones Generales** (Título I); **Criterios Orientadores** (Título II); **Mandato, Funciones, Atribuciones y Metodología** (Título III) y **Acceso a la Información** (IV). A su vez, la *parte orgánica* se encuentra compuesta por los restantes cuatro títulos, sobre **Órganos, Composición y Funciones** (Título V), **Financiación** (Título VI) y **Comité de Seguimiento y Monitoreo** (Título VII) y **Disposiciones Finales** (Título VIII). Cada uno de los títulos cuenta con los siguientes artículos.

Parte sustantiva

El **TÍTULO I**, sobre **Disposiciones Generales**, consta de los artículos 1 a 4, así: **Art. 1.** Naturaleza de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; **Art. 2.** Objetivos; **Art. 3.** Régimen jurídico**;** y **Art. 4.** Carácter Extrajudicial.

El **TÍTULO II¸** acerca de **Criterios Orientadores**, se encuentra compuesto por los artículos 5 a 10, de la siguiente manera: **Art. 5.** Centralidad de las

víctimas; **Art. 6.** Participación; **Art. 7.** Enfoque territorial; **Art. 8.** Enfoque diferencial y de género; **Art. 9.** Coordinación con otras medidas de construcción de paz; y **Artículo 10.** Convivencia y reconciliación.

El **TÍTULO III**, relacionado con **Mandato, Funciones, Atribuciones y Metodología**, se halla conformado por los artículos 11 a 14, de la siguiente forma: **Art. 11.** Mandato**; Art. 12.** Período objeto de estudio; **Art. 13.** Funciones; y **Art. 14.** Metodología.

El **TÍTULO IV**, relativo **a Acceso a la Información**, se encuentra integrado por los artículos 15 a 19, del modo siguiente: **Art. 15.** Colaboración de las entidades del Estado**; Art. 16.** Acceso a información reservada; **Art. 17.** Negativa o negligencia frente al suministro de la información.; **Art. 18.** Convenios y protocolos de acceso a información; y **Art. 19.** Publicación, divulgación y acceso a medios de comunicación.

Parte orgánica

El **TÍTULO V**, sobre **Órganos de Dirección, Composición y Funciones**, se encuentra compuesto por los artículos 20 a 29, de la siguiente manera: **Art. 20.** Dirección; **Art. 21.** Funciones del/la Presidente de la CEV; **Art. 22.** Funciones del Secretario General de la CEV; **Art. 23.** Funciones del pleno de los/as Comisionados/as**; Art. 24.** Proceso de escogencia de los Comisionados; **Art. 25.** Faltas absolutas de los comisionados; **Art. 26.** De las incompatibilidades de los Comisionados; **Art. 27.** Calidad de los comisionados; **Art. 28.** Excepción al deber de denuncia; y **Art. 29.** Inviolabilidad de las opiniones de los comisionados.

El **TÍTULO VI**¸ acerca de la **Financiación,** se halla conformado por los artículos 30 y 31, de la siguiente forma: **Art. 30.** Recursos y patrimonio, y **Art. 31.** Transparencia.

El **TÍTULO VII**, relacionado con el **Comité de Seguimiento y Monitoreo**, solo incorporó el **Art. 32.** Comité de Seguimiento y Monitoreo.

Y el **TÍTULO VIII,** sobre **Disposiciones Finales**, incluyó solo el **Art. 33**. Vigencia.

122. La Sala abordará, en primer lugar, la parte sustantiva del Decreto Ley objeto de control, a partir de cada uno de los artículos que la componen, agrupados por los respectivos títulos, y enseguida se ocupará de la parte orgánica de la regulación. Como pauta metodológica, inicialmente se transcribe el artículo analizado, luego se sintetizan, de haberlos, los eventuales problemas de constitucionalidad puestos de presente por los intervinientes y enseguida se procede con el correspondiente análisis.

5.4.5.1. PARTE SUSTANTIVA

5.4.5.1.1. TÍTULO I. Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1

> ***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 período de preparación.*

<u>Intervenciones</u>

123. Marcela Briceño Donn y Diana Fuentes, el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla, así como CODHES, consideran que el término de 3 años de labores de la CEV es demasiado reducido en comparación con los objetivos trazados para este organismo y, por ende, la norma desconoce el derecho de las víctimas a las verdad. Sustentan que, en paralelo con el periodo de comisiones de la verdad de otros países, el de la CEV sería el segundo más reducido si se tiene en cuenta el lapso histórico objeto de estudio. Explican que se tendrán que investigar 52 años de conflicto armado en un plazo de solo 3 años, lo que significa que deberán estudiarse 17.3 años de conflicto por cada año de mandato. En consecuencia, estiman que debería contemplarse un periodo de duración mayor o la posibilidad prorrogarlo.

Desde otro punto de vista, la Defensoría del Pueblo indica que, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del Acto Legislativo 01 de 2017, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas tiene un plazo de 2 años, prorrogable por uno más, para recibir informes de la Fiscalía General de la Nación, la Justicia Penal Militar, la Contraloría General de la República, la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes y las organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre otras. En este sentido, argumenta que como el término de labores de la CEV transcurre de manera paralela al que tiene la Sala de Reconocimiento de Verdad para recibir los citados informes, la primera institución contará con muy poco tiempo para solicitar y hacer uso de todos los documentos que emita la segunda.

Los anteriores materiales, a juicio de la Defensoría, son fundamentales para la construcción de la verdad histórica que se le encarga a la CEV y, por lo tanto la advertida limitación vulnera el correspondiente derecho de las víctimas. En consecuencia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 1º del Decreto Ley 588 de 2017, bajo el entendido de que el inicio de la fase de desarrollo del mandato de la CEV debe comenzar cuando finalice el periodo de la recepción de informes de la Sala de Reconocimiento o, como mínimo, pide que se defina un plazo razonable que permita a la CEV contar con las resoluciones que expida la citada Sala.

En relación con el término de 6 meses de preparación de las labores de la institución, los comisionados electos de la CEV señalan que en la medida en que, por un lado, les corresponde la puesta en marcha de aspectos operativos, como la elaboración de "*decretos de nomenclatura y salarios*", "*resoluciones de estructura y planta*", "*creación de la sección presupuestal*", "*expedición del primer certificado de disponibilidad presupuestal*", "*diseño de los proyectos de inversión*", etc. y, por otro lado, solo tienen autoridad pública para adoptar estas decisiones desde el momento en que hayan tomado posesión de sus cargos, la Corte debería interpretar que el acto de elección, a partir del cual se contabiliza el citado plazo de 6 meses, comprende dos actos: "*la selección adelantada por el Comité de Escogencia y la posesión como servidores públicos de los comisionados*".

Así mismo, los miembros de la entidad afirman que en el periodo de alistamiento debe ser adelantado el trámite de consulta previa de la metodología a diseñar para el cumplimiento de su misión, lo cual supone contar con un presupuesto destinado a ese fin. Una de sus preocupaciones, precisan, es "*lograr que la metodología étnica no comience de manera y desfasada en desarrollo del mandato de la CEV*". En consecuencia, consideran que el tiempo de preparación de la CEV solo debería comenzar a contarse a partir de la disposición de los recursos que demanda la realización de dicho procedimiento.

De esta manera, la Corte habrá de determinar, por un lado, si el término de labores de la CEV, fijado en 3 años por el inciso 2º 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.

Análisis

124. El inciso 1º, artículo 1, del Decreto Ley 588 de 2017 reitera el carácter

autónomo -e independiente- de la CEV previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017 (ver *supra* 5.4.3.) y precisa que su duración será de 3 años. En el inciso 2º la disposición establece que la Entidad tendrá un periodo previo al anterior, de 6 meses, con el fin de preparar todo lo necesario para su funcionamiento, una vez hayan sido elegidos la totalidad de los comisionados, conforme al artículo 24 del mismo Decreto Ley. Así mismo, indica que los 3 años del mandato empezarán a transcurrir cuando haya terminado el periodo de preparación.

125. Al respecto la Sala, atendiendo a los criterios expuestos en el apartado 5.4.4. *supra*, efectuará unas consideraciones iniciales que determinan el alcance de la autonomía e independencia que concede de manera detallada el legislador extraordinario a la CEV, con los controles propios de un sistema democrático. Para el efecto, se referirán otros enunciados que hacen parte del Decreto en estudio, sin perjuicio de que al momento de analizar su constitucionalidad material puedan realizarse precisiones sobre su debida comprensión constitucional.

125.1. La CEV, como parte de la institucionalidad de transición y en los términos de los artículos 1 y 113 Superiores, no está adscrita a rama alguna del poder público. De manera especial, según el artículo transitorio 2 de la Reforma constitucional que la creó, concordante con el artículo 4 del Decreto Ley que ahora se analiza, fue desvinculada de la Rama que ejerce la función de administrar justicia, al destacar su carácter *extra-judicial.*

Su inclusión como mecanismo de un proceso de justicia transicional cuenta con un soporte claro en la experiencia comparada, pues ha constituido un instrumento importante para cumplir con el deber de garantizar los derechos de las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos (5.4.2. *supra)*. Pero, además, encuentra plena justificación en la estructura estatal, dado el alcance altamente cualificado de sus objetivos (artículo 2 *ibídem*)[264].

125.2. Consistentemente con la categoría asignada, la independencia y autonomía se aseguran al someterla a un régimen propio que emana de la Constitución, la Ley, el reglamento y otras disposiciones que prevean su funcionamiento (artículo 3 del Decreto Ley 588 de 2017). Así, v. gr., con el ánimo de garantizar la independencia de sus labores, el artículo transitorio 7 parágrafo 1 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, concordante con el artículo 24 de este Decreto Ley 588 de 2017, previó que la selección de los **comisionados** estaría a cargo del Comité de Escogencia; el artículo 25 estableció que la selección de ellos por falta absoluta, estaría a cargo del pleno de los comisionados; y, el artículo 29 *ibídem*, prevé que sus opiniones gozan de inviolabilidad.

[264] Por razones similares, de cualificación o tecnificación de una función estatal, el Constituyente configuró el Banco de la República como un órgano autónomo e independiente. Sentencia C-341 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

125.3. En el contexto de su régimen jurídico propio la **autonomía administrativa** se refleja en aspectos de regulación, que pueden exigir la expedición de actos administrativos, tales como darse su propio reglamento, artículo 23.2 *ibídem*; determinar su estructura interna y planta de personal, artículo 22.3 *ibídem*; adoptar el manual de funciones, numeral 11 *ídem*; y, organizar grupos internos de trabajo y órganos de asesoría y coordinación, numeral 4 *ídem*, entre otras. La **autonomía técnica** se expresa, entre otros aspectos, en la facultad que se le atribuye para adoptar su metodología de trabajo, artículo 14 *ibídem*; en la prerrogativa de acoger los criterios de priorización y planes territoriales así como los protocolos, lineamientos y demás aspectos para la entrega de archivos en custodia, artículo 23 numerales 3 y 4 *ibídem*; y, en la competencia de reglamentar el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo que se ocupará de implementar las recomendaciones que la CEV efectúe en su informe final, artículo 32 *ibídem*. La **autonomía presupuestal** se refleja en la facultad de aprobar el presupuesto de la CEV, artículo 23. 8 *ibídem*; y, en la de celebrar los contratos, acuerdos y convenios requeridos para su adecuado funcionamiento, artículos 3.2 y 22.1 *ibídem*.

125.4. Ahora bien, dado que la CEV no constituye un órgano ajeno a la estructura estatal en general, y de transición en particular, su régimen jurídico propio prevé aspectos relacionados con la forma en que interactúa con otras autoridades; y sujeta su funcionamiento a principios constitucionales, además de comprometer la responsabilidad de quienes prestan sus servicios en este órgano a los poderes sancionatorios y administrativos del Estado.

125.4.1. Elemento fundamental de la garantía del derecho a la verdad lo constituye el acceso a la información (*supra 5.4.1.)*, razón por la cual el Decreto Ley en estudio se ocupa en varios de sus apartados de establecer mandatos referidos al deber de colaboración que debe existir entre la pluralidad de instituciones que conforma el Estado para que la CEV pueda cumplir su misión constitucional (artículos 4 incisos 2 y 15). Igualmente, de manera especial en el artículo 9 se prevé la necesidad de coordinar su actuación con los demás componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

125.4.2. Del marco normativo en estudio, además, es evidente que la actuación de la CEV, en una República unitaria y democrática, no está exenta de *controles*, tal como ya lo había previsto el Acto Legislativo 01 de 2012 al establecer que su actuación debía comprender *"los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben la autonomía de la Comisión".* Por su parte, el artículo 13.11 del Decreto Ley prevé el deber de rendir cuentas a la sociedad, mientras que en materia de presupuesto se dispuso que su ejecución estaría sujeto a los principios generales de la administración pública, artículo 30 *ibídem*.

125.4.3. En el plano individual, y partiendo del presupuesto de que corresponde a la misma CEV la determinación de su estructura, planta de cargos y manual de funciones conforme a lo establecido en el artículo 22 del Decreto Ley 588 de 2017, es oportuno efectuar unas precisiones en tres niveles; el primero, el de los comisionados; el segundo, el del Secretario General; y, el tercero, el de quienes pasarán a formar parte de este órgano.

(i) El artículo 27 ibídem prescribe que los comisionados se vinculan a través de las reglas del derecho privado, elemento que en el marco del artículo 123 de la C.P. no les resta su condición de servidores públicos, que pertenecen a un órgano de la estructura estatal -transitoria- del orden nacional y que desempeñan funciones públicas, ligadas a la garantía oficial de los derechos de las víctimas[265]. Esta conclusión se reafirma con otras disposiciones previstas a lo largo de la normativa en estudio, así: **(i)** el artículo 25 prevé las faltas absolutas de los comisionados, que materialmente son similares a las previstas para otros altos dignatarios del Estado, como el Presidente y el Vicepresidente de la República[266], *(ii)* el artículo 26 incorpora reglas sobre incompatibilidades, expresión del principio de moralidad en el ejercicio de la función pública; *(iii)* según el artículo 29, sus opiniones están protegidas por la inviolabilidad, figura aplicable a otros funcionarios como los congresistas[267]; y, *(iv)* sus emolumentos equivalen a las sumas que correspondan al régimen salarial y prestacional de los magistrados del Tribunal Especial para la Paz, según el artículo 27.

Así mismo, *(v)* según el artículo 29.2., el régimen penal aplicable a los comisionados es el especial estipulado para los Magistrados de la Corte Suprema, y el régimen disciplinario el establecido para los magistrados de la JEP en el artículo transitorio 14 artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017. Esta última disposición creaba una Comisión para adoptar las medidas disciplinarias, sin embargo, tal instancia fue declarada inexequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-674 de 2017[268], ordenando la remisión en este aspecto a las instancias que el ordenamiento constitucional y legal prevé para los magistrados de Altas Cortes. Por lo anterior, estos controles, con fundamento en los artículos 174, 175 y 178 de la C.P. y 112, parágrafo 2, de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, radican en el Congreso de la República, a través de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y de la Comisión Instructora del Senado de la República. De otro lado, en la medida en que los comisionados ejerzan

---

[265] Un criterio material que identifica la condición de servidor público, fue expuesto en la sentencia C-563 de 1998. Ms.Ps. Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz, en los siguientes términos: *"Lo que coloca al particular en la situación de servidor público, no es concretamente el vínculo que surge de la relación, importante o no, con el Estado, sino de la naturaleza de la función que se le atribuye por ministerio de la ley, la cual fija la índole y alcance de la relación jurídica."*

[266] Arts. 194, inciso 1º y 205 C.P.

[267] Artículo 185 de la C.P.

[268] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En esta sentencia se declaró la inconstitucionalidad de la expresión *"Una comisión integrada por un magistrado de cada sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz que será elegida conforme al reglamento de la JEP, adoptará las medidas disciplinarias que correspondan conforme a la ley."*, contenida en el primer inciso del artículo transitorio 14º del artículo 1º, toda vez que se vulneraba el principio de separación de poderes al hacer coincidir la instancia sancionatoria con la instancia potencialmente sancionada.

gestión fiscal, se sujetan al régimen de responsabilidad fiscal en los términos del ordenamiento constitucional y legal[269].

(ii) El Decreto Ley 588 de 2017 también se ocupa de manera detallada de la función del Secretario General en el seno de la CEV, precisando, como expresión de la independencia y autonomía de este órgano en el artículo 22, que su elección corresponde al pleno de los comisionados, conforme a lo establecido en su reglamento. Sus funciones, dentro de la dinámica que se delimita de este órgano estatal, son notables en términos de la autonomía de la CEV, constituyéndose en su representante legal. A nivel administrativo, v. gr., es de su competencia la adopción de la estructura interna y la planta de personal (num. 3), y la elaboración del manual de funciones (num. 11), entre otras; y en el escenario presupuestal, es ordenador del gasto (num. 1), propone al pleno de los comisionados el presupuesto y coordina su administración (num. 2). Igualmente, como garantía de la autonomía e independencia de la Entidad, gestiona la consecución de los recursos de la CEV (num. 6) y ejerce la función de control disciplinario interno (10).

Por lo anterior, atendiendo a sus funciones dentro de la CEV, a su participación en el manejo de los recursos, e incluso a su competencia para ejercer la función sancionatoria disciplinaria interna, en los términos del artículo 123 de la C.P., su condición es la de ser un servidor que desempeña función pública y, por lo tanto, está sometido al régimen ordinario de responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal al que se hizo referencia en el acápite 5.4.4 *supra*.

(iii) En cuanto a las condiciones de vinculación de quienes contribuirán, con su labor, al cumplimiento de la función asignada constitucional y legalmente a la CEV, el marco previsto en el Decreto Ley 588 de 2017 no es detallado. No obstante, algunos enunciados normativos permiten extraer conclusiones relevantes. De un lado, como se refirió previamente, el artículo 22.10 confiere competencia al Secretario General de la CEV de ejercer la función de control disciplinario interno, control que recae sobre funcionarios en ejercicio de funciones públicas; de otro lado, el numeral 12 ídem dispone que ante el Secretario General deben posesionarse los funcionarios de la CEV; y, el artículo 28, que regula la excepción al deber de denuncia, se refiere a los comisionados, **funcionarios** y **contratistas** de la CEV.

Así, en el marco de autonomía que se le confirió a la misma CEV para fijar la estructura y la planta de personal, está prevista la vinculación de funcionarios públicos, lo que implica la existencia de los controles ordinarios que sobre ellos recaen, disciplinario, penal y fiscal, cuando a ello haya lugar en este último caso por ostentar funciones de gestión fiscal. También se prevé la posibilidad de contar con contratistas, quienes se someterán a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes.

---

[269] Ver, a este respecto, las Sentencias C-167 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz; y C-1176 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

126. Destacando los atributos de independencia y autonomía concedidos a la CEV en el marco del Decreto Ley en estudio, a través de aspectos relacionados con el inter-relacionamiento de la entidad con la estructura estatal y la configuración de la responsabilidad sobre sus principales autoridades y funcionarios, la Sala encuentra que no existe reparo de inconstitucionalidad en la condición de órgano autónomo e independiente que concede la primera parte del inciso primero del artículo 1 en estudio, la cual reproduce parte del contenido del inciso 1º, artículo 2º transitorio, del Acto Legislativo 01 de 2017 (ver *supra* fundamento 106), declarado exequible mediante la Sentencia C-674 de 2017[270].

127. Por otro lado, la Sala estima que el plazo de 3 años de labores de la CEV no infringe el derecho a la verdad de las víctimas, en la medida en que no resulta evidentemente arbitrario ni desproporcionadamente reducido y, por consiguiente, ha de considerarse como una válida manifestación de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario para la paz (*supra* fundamento 3). La Corte encuentra que en ese tiempo, el derecho a la verdad de las víctimas, consideradas las características de la CEV, puede ser satisfecho. Las siguientes razones muestran la razonabilidad del citado término para que la entidad pueda alcanzar sus fines constitucionales y justifican, en consecuencia, que constituya una legítima expresión de la potestad de desarrollo normativo del legislador extraordinario.

128. En primer lugar, el esclarecimiento de la verdad y la reconstrucción de la memoria histórica que debe llevar a cabo la CEV no supone la investigación uno a uno de todos los delitos cometidos o de todas las prácticas de violencia que tuvieron lugar en el periodo objeto de estudio, lo que exigiría un término y una cantidad de recursos excesivos y se convertiría en una tarea virtualmente imposible de culminar. Por el contrario, las comisiones de la verdad y, específicamente, la CEV seleccionan los elementos más representativos y relevantes de la época de confrontaciones, de modo que puedan conocerse y entenderse de una mejor manera sus características. Por esta razón, el artículo 12 del Decreto Ley objeto de control, establece que la CEV fijará prioridades en su investigación. Esto, naturalmente, racionaliza el objeto estudiado y la cantidad y complejidad del trabajo, lo cual redunda en una optimización del tiempo concedido para el desarrollo de su mandato.

129. En segundo lugar, las labores de la CEV no partirán de la inexistencia de investigaciones históricas sobre el conflicto armado en el país, sino que, de conformidad con los artículos 12 y 13.1. del Decreto Ley 588 de 2017, la Entidad podrá contar, *entre otros*, con insumos importantes como los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, conformada en el 2014, por la Farc-Ep y el Gobierno nacional, para estudiar los orígenes y las múltiples causas del conflicto, los principales factores y condiciones que han facilitado o contribuido a su persistencia y los efectos e impactos más notorios sobre la población. Esto, pese a que según se clarificará en el análisis de los

[270] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

citados artículos, la utilización de ese y otros documentos es facultativa para la Entidad, en el marco de la autonomía constitucional que le asiste.

130. Y en tercer lugar, respecto del argumento de las experiencias comparadas señalado por la objeción que se analiza, se observa que el tiempo de mandato concedido a la CEV se encuentra dentro del promedio de otras comisiones de la verdad. Así, como se mostró en las consideraciones (ver *supra* fundamento 95), pese a que las comisiones de la verdad de Marruecos y Sudáfrica investigaron los periodos más extensos, de 43 y 44 años, respectivamente, los tiempos de mandato solo fueron de 1.9 y 2.6 años, en su orden. De la misma manera, la comisión de Guatemala investigó un periodo de 34 años y, sin embargo, su término de labores fue apenas de 1.5 años. Por su parte, en el caso de la CEV, el periodo a investigar, si bien no se define en años, se hace referencia a que corresponderá al del conflicto armado, el cual casi nunca ha sido estimado en menos de 40 o 50 años. Para hacerlo, se le conceden a la CEV 3 años. Este término, apreciados los ejemplos de las otras comisiones, se ubica dentro de un patrón similar.

131. Ahora bien, según el inciso 2º del artículo analizado, además del periodo de tres (3) años de mandato, la CEV cuenta con un etapa previa de hasta seis (6) meses destinada a 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*". Este último artículo, a su vez, prevé que los comisionados "*serán elegidos… para el 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 1º del presente decreto-ley*". Si se hace una interpretación conjunta de las dos disposiciones, como lo aconseja la remisión mutua que contienen, es claro que el momento a partir del cual debe comenzar a contabilizarse el plazo de preparación de la CEV se identifica con aquel en que se encuentren elegidos todos los comisionados y hayan comenzado a ejercer sus funciones.

Lo anterior se deriva del hecho de que el periodo de funciones de 3 años y 6 meses de los comisionados, como es obvio, no puede empezar a transcurrir si no se encuentran fungiendo como tales. La 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[271].

132. En relación con la interpretación de los comisionados electos, en el sentido de que la fase de alistamiento debería iniciar una vez se disponga del presupuesto para adelantar trámites como consultas previas, es necesario

[271] *Vid*. *Infra* análisis del artículo 27.

precisar lo siguiente. La "*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. De igual forma, como lo indican los comisionados intervinientes, de ser el caso, se deberán llevar a cabo procedimientos de consulta previa respecto de medidas que generen afectaciones directas a comunidades étnicamente diferenciadas.

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[272].

133. En este orden de ideas, la Sala considera que el tiempo de 3 años otorgado a la CEV, más el período de hasta 6 meses previos que tendrá con el fin de preparar lo necesario para su funcionamiento, no supone un ejercicio irrazonable de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario.

134. En lo que hace relación al problema de que la CEV presuntamente no pueda solicitar, conocer y analizar todas las resoluciones que expida la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, la Sala observa que a la objeción tampoco le asiste razón y no se infringe el derecho de las víctimas a la verdad. La interviniente parece entender que la CEV emprenderá el trabajo de reconstruir la verdad solamente a partir de las resoluciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas. Sin embargo, se trata de un supuesto, sin asidero legal ni constitucional. La misión de la CEV es esclarecer la verdad del conflicto, no solo a partir del testimonio de las personas sujetas a la Jurisdicción Especial para la Paz, aunque posiblemente ellas vayan a concurrir en buena medida al mecanismo de verdad. Por el contrario, la CEV debe promover un proceso amplio de participación, sobre la base de que la historia del conflicto debe ser construida por todos aquellos que tomaron parte, directa o indirectamente, en las

[272] MM.PP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

hostilidades, y en primer lugar, del testimonio de las víctimas (Arts. 8 y 13.3. Decreto Ley 588 de 2017). Además, la CEV cuenta con amplias facultades para recabar información de todas las entidades del Estado (Art. 15 Decreto Ley 588 de 2017), incluidas las autoridades judiciales (Art. 4 Decreto Ley 588 de 2017).

En consecuencia, si bien las contribuciones que resulten a partir de las resoluciones de la Sala de Reconocimiento pueden ser relevantes, no son las únicas ni más importante fuentes de información de la CEV, de manera que la concurrencia parcial de tiempos de funciones entre las dos autoridades no se estima violatoria del derecho a la verdad de las víctimas y la puesta en marcha de forma coetánea con la JEP se estima una válida manifestación de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario (*supra* fundamento 3).

135. En este orden de ideas, el artículo 1 del Decreto Ley 588 de 2017 es acorde con la Constitución y, por lo tanto, la Corte declarará su exequibilidad.

ARTÍCULO 2

***Artículo 2º. Objetivos**. La CEV cumplirá los siguientes objetivos:*

1. *Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de acuerdo con los elementos del Mandato y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos del conflicto, como el impacto del conflicto en los niños, niñas y adolescentes y la violencia basada en género, entre otros.*
2. *Promover y contribuir al reconocimiento. Eso significa el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país; el reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de todos quienes de manera directa o indirecta participaron en el conflicto como una contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición; y en general el reconocimiento por parte de toda la sociedad de ese legado de violaciones e infracciones como algo que merece el rechazo de todos y que no se debe ni se puede repetir.*
3. *Promover la convivencia en los territorios, en el entendido de que la convivencia no consiste en el simple compartir de un mismo espacio social y político, sino en la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia. Para ello promoverá un ambiente de diálogo y creará espacios en los que las víctimas se vean dignificadas, se hagan reconocimientos individuales y colectivos de responsabilidad, y en general se consoliden el respeto y la confianza ciudadana en el otro, la cooperación y la solidaridad, la justicia social, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y*

una cultura democrática que cultive la tolerancia, promueva el buen vivir, y nos libre de la indiferencia frente a los problemas de los demás. La CEV deberá aportar a la construcción de una paz basada en la verdad, el conocimiento y reconocimiento de un pasado cruento que debe ser asumido para ser superado.

***Parágrafo**. Todo lo anterior deberá contribuir a crear condiciones estructurales para la convivencia entre los colombianos y las colombianas y a sentar las bases de la no repetición, la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera. Por esas razones es necesario entender la construcción de la verdad también como una parte esencial de la construcción de la paz.*

Intervenciones

En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad.

Análisis

136. El artículo 2 del Decreto Ley 588 de 2017 establece los tres objetivos que la CEV deberá cumplir, así como, en el parágrafo, la previsión de que la verdad, su esclarecimiento y reconocimiento, a cuya construcción debe contribuir la CEV, es esencial para la generación de las condiciones estructurales para la paz, la convivencia y la no repetición.

137. La Corte no encuentra reparo en los objetivos trazados por el Legislador extraordinario pues se limita a reproducir y desarrollar (ver *supra* 5.4.3.) el artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, conforme al cual, los fines de la CEV son *(i)* conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo; *(ii)* ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; *(iii)* promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en conflicto armado; y *(iv)* promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición.

Así mismo, como también se señaló, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, introducido a la Constitución por el Acto Legislativo 01 de 2017, parte del reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos y de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido, y se funda en el principio del reconocimiento de responsabilidad por parte de todos aquellos que participaron de manera directa o indirecta en el conflicto o se vieron involucrados de alguna forma en graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Los alcances específicos de los anteriores fundamentos son plasmados en los objetivos de la CEV contenidos en la norma examinada. La verdad y la

memoria como garantías autónomas y consustanciales a la dignidad humana de las víctimas, el reconocimiento de responsabilidades por parte de perpetradores y actores colectivos del conflicto, que devuelve la dignidad y la honra a los afectados; la afirmación de las víctimas como ciudadanos merecedores de igual consideración y respeto, así como la promoción de procesos de convivencia y reconciliación constituyen el núcleo del referido SIVJRNR.

138. En los anteriores términos, el artículo 2 del Decreto Ley 588 de 2017 solo desarrolla, de manera amplia y coherente, las normas superiores citadas, de modo que se encuentra en consonancia con la Constitución y, en consecuencia, será declarado exequible.

ARTÍCULO 3

> ***Artículo 3º. Régimen jurídico.*** *La CEV tendrá un régimen legal propio. En consecuencia, la determinación de su organización, su estructura, sus funciones, atribuciones y los contratos en que sea parte, se regirán exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en este decreto-ley, en su Reglamento y en las demás normas que regulen su funcionamiento.*
>
> *La CEV podrá realizar todos los actos, contratos y convenios en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y funciones, ajustándose a las facultades y atribuciones que le otorgan la Constitución, este decreto-ley y su reglamento. Los actos de la CEV que no fueren administrativos, se regirán por las normas del derecho privado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del presente decreto-ley.*

Intervenciones

En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

139. Consecuencia de la independencia y autonomía, esta disposición prevé la sujeción de la CEV a un régimen legal propio, señalando *(i)* las materias sobre las que versa, *(ii)* las fuentes de esta regulación y *(iii)* algunas disposiciones específicas en materia contractual y administrativa. Así, prevé que el régimen propio de la CEV atañe, entre otros asuntos, *"a la determinación de su organización, su estructura, sus funciones, atribuciones y los contratos en que sea parte"*. Del mismo modo, señala que en relación con estos elementos la CEV se regirá "*exclusivamente*" por la Constitución, el Decreto Ley 588 de 2017, el reglamento de la CEV (Art. 13.10. Decreto 588 de 2017) y "*las demás normas que regulen su funcionamiento*".

Por otro lado, en lo relativo a las reglas sobre los negocios jurídicos en los que intervenga, el precepto faculta a la CEV para "*realizar todos los actos, contratos y convenios en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y funciones*", teniendo en cuenta las facultades y atribuciones que le otorgan la Constitución, el Decreto Ley 588 de 2017 y su reglamento. Así mismo, se precisa, en consonancia con el artículo 30 de este Decreto[273], que todas las actuaciones de la CEV se regirán por el derecho privado, salvo los actos de carácter administrativo.

140. A juicio de la Sala, el artículo bajo examen no presenta problemas de constitucionalidad. De una parte, el tratamiento jurídico, particular y especializado, sobre las reglas que definen sus características y sus actuaciones, precisamente junto con la naturaleza jurídica de la CEV como órgano autónomo es reconocido en el artículo 2º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 que la creó, como un "*ente… del orden nacional… con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un* ***régimen legal propio***" (negrillas fuera de texto).

Algunos aspectos relevantes de este régimen jurídico propio fueron mencionados al analizar el artículo 1 de este Decreto Ley, con el objeto de destacar que, en los términos expuestos en el acápite 5.4.4. *supra*, la autonomía e independencia se configura dentro de una estructura estatal en la que existen relaciones con los otros órganos del Estado, y un espacio importante para los controles que recaen sobre un ente que ejerce funciones públicas.

141. El artículo precisa que los actos de la CEV que no sean de carácter administrativo se regirán por el derecho privado. La Corte ya ha examinado en ocasiones anteriores la introducción de excepciones al régimen legal de la contratación pública, por ejemplo, en los casos de los fondos–entidad y ha determinado que, así como el régimen de contratación administrativa fue dispuesto mediante ley, tales reglas pueden ser exceptuadas en ejercicio de las competencias extraordinarias conferidas al Presidente de la República para expedir decretos leyes, con el fin de aplicar el régimen de contratación privada de forma transitoria. Ha precisado en particular que, además de la ausencia de problemas de jerarquía normativa en la incorporación de las citadas excepciones, estas resultan importantes debido a la necesidad de actuar con rapidez y eficacia en términos de la función encomendada a la respectiva entidad[274].

---

[273] Conforme al inciso 2°, artículo 30, del Decreto Ley 588 de 2017: "*[l]os recursos y patrimonio de la CEV se ejecutarán conforme a las reglas de derecho privado, sin perjuicio de los principios generales de la administración pública*".

[274] Sentencia C-218 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández. En esta Sentencia indicó la Corte: "*Habiendo sido la ley la que plasmó las exigencias y formalidades de la contratación estatal, en virtud del artículo 150, inciso final, de la Constitución, bien puede ella, por razones de orden público económico y para solucionar con rapidez y eficacia los múltiples problemas generados por la catástrofe, disponer las excepciones transitorias que permitan cumplir con los objetivos de la reconstrucción sin sobresaltos*".

Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que de acuerdo con el artículo 3 analizado, la aplicación del régimen de derecho privado a los actos de la CEV que no fueren administrativos, deberá efectuarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del mismo Decreto Ley. Según esta norma, los recursos y el patrimonio de la CEV habrán de ejecutarse con arreglo a dicho tipo de normas, "*sin perjuicio de los principios generales de la administración pública*". Esto significa que incluso cuando los actos jurídicos de los que tome parte la CEV se rijan por las normas que normalmente ordenan las relaciones jurídicas entre particulares, deberán celebrarse y cumplirse con observancia de los principios constitucionales que gobiernan las actuaciones de las entidades públicas y a los cuales se hizo referencia en las consideraciones de esta sentencia (ver *supra* 5.4.4.).

142. En este orden de ideas, la Corte concluye que el artículo 3 del Decreto Ley 588 de 2017 no presenta problemas de constitucionalidad y, por consiguiente, lo declarará exequible.

ARTÍCULO 4

> ***Artículo 4. Carácter extrajudicial***. *La CEV será un mecanismo extrajudicial. Por tanto sus actividades no tendrán carácter judicial, ni servirán para la imputación penal ante ninguna autoridad jurisdiccional. La información que reciba o produzca la CEV no podrá ser trasladada por esta a autoridades judiciales para ser utilizada con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales o para tener valor probatorio, ni las autoridades judiciales podrán requerírsela.*
>
> *La CEV podrá solicitar la información que requiera para el cumplimiento de su mandato ante los magistrados, jueces y organismos de investigación, de acuerdo con los protocolos que, de conformidad con el artículo 18, se establezcan para el efecto, siempre respetando las garantías del debido proceso.*
>
> *Los documentos que reciba la CEV que puedan constituir prueba documental, y no sean versiones o testimonios verbales o escritos que una persona dé a la CEV, no perderán su valor probatorio ni su utilización por la CEV interferirá los procesos judiciales en curso.*

Intervenciones

143. Con énfasis distintos, la Universidad del Rosario, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, así como el Comité de Víctimas de la Guerrilla afirman que el carácter extrajudicial es consustancial a la naturaleza, medios y fines de la CEV. Sin embargo, aseveran que el artículo 4 del Decreto objeto de control es contrario al derecho de las víctimas a la verdad y al principio de integralidad del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, al impedir que la información que reciba o

produzca la CEV pueda ser trasladada o solicitada por autoridades judiciales para atribuir responsabilidades en procesos judiciales. Así, este punto de vista estima ajustado a la Carta que la CEV tenga naturaleza extrajudicial y que quienes comparezcan ante ella no sean susceptibles de ser imputados por las informaciones que brinden, pero considera que la información debe poder ser trasladada a la Jurisdicción Especial para la Paz, a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado, o a cualquier otra autoridad judicial que la que requiera en el cumplimiento de sus funciones.

En contraste, Eduardo Pizarro Leongómez, la Fiscalía General de la Nación, el Procurador General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Centro Internacional de Justicia Transicional y la Alianza Cinco Claves consideran pertinente que las informaciones que reciba o produzca la CEV no tengan efectos judiciales. Conforme a esta opinión, la medida disminuye la posibilidad de que los perpetradores se rehúsen a contribuir de manera efectiva con el mecanismo, al prohibirse que sus declaraciones sean usadas posteriormente para investigarlos y sancionarlos. Así mismo, estiman que reduce las opciones de que las víctimas no accedan a declarar, pues si se asignaran efectos judiciales a sus testimonios, existiría el peligro de que los responsables de crímenes tomen represalias en su contra.

En el igual sentido, se indica que el artículo citado fortalece el valor de la verdad en sí misma, como aporte a la dignificación y a la reparación de las víctimas y como complemento a la verdad judicial. Además, el Centro Internacional de Justicia Transicional agrega que resulta conveniente establecer una separación entre las tareas de esclarecimiento de la verdad y de determinación de la responsabilidad penal individual, en la medida en que en esta última la búsqueda de la verdad se rige por definiciones, procedimientos y metodologías específicas. Adicionalmente, señala que las actividades de la CEV no reemplazan la obligación que pesa sobre el Estado de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos y del DIH.

Conforme a lo anterior, la Sala debe determinar si la imposibilidad de que las actividades de la CEV y la información que reciba y produzca tengan efectos judiciales menoscaba el derecho de las víctimas a la justicia o el carácter integral del SIVJRNR.

Análisis

144. El contenido del artículo 4 del Decreto Ley 588 de 2017 puede ser dividido en dos partes.

En la primera parte, la disposición establece que la CEV es un mecanismo extrajudicial y, por lo tanto, *(i)* sus actividades no serán utilizadas para realizar imputaciones penales ante ninguna autoridad judicial; *(ii)* la información que reciba o produzca no será trasladada a autoridades judiciales, ya sea para atribuir responsabilidades u otorgarle valor probatorio; y *(iii)* la información

que reciba o produzca tampoco será requerida por autoridades judiciales. Estas previsiones pueden ser sintetizadas en dos reglas: *(a)* las *actividades* de la CEV, esto es, los resultados de sus labores, ya sean documentos, reportes o el informe final no son susceptibles de ser trasladados a ningún tipo de proceso judicial, en especial, a aquellos de carácter penal, para servir como prueba o para atribución de responsabilidades individuales. Por esta razón, ni la CEV se encuentra facultada para enviarlos a las autoridades judiciales ni estas tienen la potestad de requerírselos. De otra parte, *(b)* la *información* que reciba la CEV en desarrollo de sus labores tampoco puede ser remitida a los procesos judiciales, para que obren como prueba o con el fin de atribuir responsabilidades, por lo cual, ni la CEV tiene la posibilidad de trasladarla a las autoridades judiciales ni estas de solicitársela.

En la segunda parte, el artículo introduce dos normas orientadas a clarificar el régimen anterior. Así, prevé *(i)* que los documentos que reciba la CEV y puedan constituir prueba documental, siempre que no sean versiones o testimonios verbales o escritos que una persona dé a la CEV, no perderán su valor probatorio ni su utilización por la CEV interferirá los procesos judiciales en curso; y *(ii)* que la CEV podrá solicitar la información que requiera para el cumplimiento de su mandato ante los magistrados, jueces y organismos de investigación, de acuerdo con los protocolos que, de conformidad con el artículo 18, se establezcan para el efecto, siempre con respecto a las garantías del debido proceso.

145. En relación con la **primera parte**, como se indicó en las consideraciones, cuando se trata de las personas que ofrecen su testimonio ante la CEV, la imposibilidad de que las *actividades* de la entidad y la *información* que esta reciba generen efectos judiciales en su contra tiene carácter constitucional. De acuerdo con el inciso 3º, artículo 2º transitorio, del Acto Legislativo 01 de 2017, declarado exequible mediante la Sentencia C-674 de 2017[275], "*las actividades de la Comisión no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella*". El precepto comporta que los trabajos de CEV no son susceptibles de generar consecuencias penales ni judiciales en relación con quienes concurrieron a declarar o, en otros términos, que no poseen la capacidad de producir efecto alguno al interior de actuaciones judiciales en su contra, respecto de sus propias declaraciones. La norma consagra una suerte de inmunidad a favor de quien asista a la CEV y, según se desprende de su finalidad, en relación con su propia comparecencia, es decir, respecto de lo que manifieste o las informaciones que suministre en su testimonio.

146. Debe determinarse, en cambio, la compatibilidad con la Carta de que las actividades de la CEV y la información que esta recaude no tengan la posibilidad de producir consecuencias judiciales contra terceros. En general, la finalidad por la cual se prevé que las labores y las pruebas que reciban las comisiones de la verdad no tienen efectos judiciales radica en que ello

[275] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

vigoriza la cantidad y la calidad de información que pueden obtener y fortalece sustancialmente la fidelidad del relato histórico de la época de violencia que pretenden reconstruir. Esto, por cuanto, como lo señala una de las intervenciones citadas, la imposibilidad de que todo lo que se procese ante las comisiones tenga efectos judiciales se convierte en un decisivo incentivo para que, tanto víctimas como victimarios, concurran a declarar sinceramente. Para los primeros, porque tendrán la seguridad de que sus propias declaraciones no serán utilizadas, no solo contra ellos mismos, sino contra sus cómplices y los demás autores y determinadores de los crímenes confesados, y para las segundas, porque no habrán de temer que eventuales delaciones puedan constituir factores de riesgo para su seguridad.

147. Siguiendo los puntos de partida del SIVJRNR y su objeto, en los términos del artículo 1º transitorio del citado Acto Legislativo, el Constituyente adopta un modelo de justicia fundamentalmente restaurativo, antes que retributivo, que pone en el centro de sus propósitos y finalidades a las víctimas. El modelo toma como punto de partida los afectados por los abusos y las atrocidades, en las múltiples y variadas consecuencias que sobre ellos tuvo el conflicto y en la obligación constitucional del Estado de proporcionar los medios para restablecer su dignidad.

La justicia restaurativa mira hacia las víctimas, hacia su dignidad, sus específicos daños, necesidades, su general condición histórica de discriminación y los particulares efectos que la violencia les ocasionó. Implica que los mecanismos estatales de la transición ya no están instituidos solo en función de los demás actores del conflicto y la sociedad en general, sino en los derechos y requerimientos de las víctimas. La justicia restaurativa adoptada por el Constituyente, así, está diseñada como una reivindicación de las víctimas y adquiere sentido en virtud de ellas y para ellas.

148. En este orden de ideas, la Corte observa que la CEV tiene su razón de ser fundamental en la satisfacción de las necesidades especiales y en la dignidad de las víctimas y, por ende, constituye un mecanismo de justicia restaurativa. El artículo 2º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 prevé los objetivos de la CEV y, en el mismo sentido, el artículo 2 del Decreto Ley 588 de 2017, que desarrolla la anterior disposición constitucional, entre otras previsiones, señala que la CEV deberá contribuir a esclarecer lo ocurrido, a investigar el impacto diferenciado del conflicto en diversas poblaciones de víctimas, a promover el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos de importancia para la transformación del país, así como a crear espacios de diálogo en los cuales las víctimas se vean dignificadas.

149. Las comisiones de la verdad son un mecanismo extrajudicial para garantizar el derecho a la verdad de los afectados con años de hostilidades y violencia. Sin embargo, por esencia, son también un mecanismo de justicia

restaurativa en los escenarios de transición[276]. La justicia restaurativa está ligada a la afirmación de la dignidad de las víctimas, al reconocimiento de su condición, los procesos de curación de los daños causados por las atrocidades y las iniciativas de reconciliación. Las comisiones de la verdad propician precisamente estos fines, apropiados a los contextos de transición, a partir del desarrollo de sus labores, orientadas al esclarecimiento de lo ocurrido en una época de represión y violencia[277].

150. Por lo anterior, la imposibilidad de que los trabajos de la CEV y las pruebas que esta reciba tengan efectos judiciales, en tanto aseguran la obtención de los propósitos descritos en precedencia, no solo no quebranta sino que salvaguarda el derecho a la justicia de las víctimas, en su dimensión *restaurativa*, acogida con énfasis en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017. Debido al incentivo que supone, dicha extrajudicialidad aumenta sustancialmente la disposición de las víctimas para participar de la CEV y esto garantiza la capacidad del mecanismo en términos de justicia restaurativa. Fortalece las posibilidades de lograr un relato histórico completo y comprensivo del conflicto y de satisfacer las necesidades particulares de los perjudicados.

151. Ahora bien, en la Sentencia C-771 de 2011[278], la Corte examinó la constitucionalidad de una previsión similar a la que ahora se analiza, expedida en el marco de legislación orientada a garantizar la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, desmovilizados al amparo de la Ley de Justicia y Paz (975 de 2005). El artículo 2 de la Ley 1424 de 2010 estableció que el Gobierno nacional promovería acuerdos de contribución a la verdad histórica y la reparación con quienes, habiéndose desmovilizado de los grupos armados organizados al margen de la ley, hubieren incurrido únicamente en un específico conjunto de delitos[279]. La Corte entonces conoció una demanda contra el inciso 2º del

---

[276] Lellwellyn, Jennifer, "Truth commissions and restorative justice", en Johnstone Gerry and Van Ness Daniel W. (edited by), *Handbook of restorative justice*, Willan Publishing, Portland, 2007, pp. 352-358; Llewellyn Jennifer and Howse Robert, "Institutions for Restorative Justice: The South African Truth and Reconciliation Commission", en *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 49, num. 3 (Summer, 1999), pp. 355-388; y Allais, Lucy, "Restorative Justice, retributive justice and the South African Truth and Reconciliation Commission", en *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 39, No. 4 (Fall 2011), pp. 331-363.

[277] Elizabeth Kiss muestra cómo estas implicaciones de la justicia restaurativa fueron emblemáticamente desarrolladas en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica y, algunas de ellas, inicialmente identificadas en las comisiones de la verdad de Argentina y Chile. Kiss sostiene, así mismo, que la curación y la justicia centrada en las víctimas ha sido el corazón del trabajo de las comisiones de la verdad. Kiss, Elizabeth, "Moral ambition and beyond political constraints. Reflections on restorative justice", en Rotberg I. Robert and Thompson Dennis (edited by), *Truth v. justice. The morality of truth comissions*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2000, pp. 68-98. *Cfr*., así mismo, Amy Gutmann and Thompson Dennis, "The moral fundation of truth commissions", en Rotberg I. Robert and Thompson Dennis (edited by), *Truth v. justice. The morality of truth comissions*, cit., pp. 29-30. Sobre el proceso de la Comisión de Sudáfrica fundado en las bases de la justicia restaurativa, ver también Llewellyn Jennifer and Howse Robert, "Institutions for Restorative Justice: The South African Truth and Reconciliation Commission", cit., pp. 379-388.

[278] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[279] La norma remitía al artículo 1 de la Ley 1424, que prevé: "***Objeto de la ley***. *La presente ley tiene por objeto contribuir al logro de la paz perdurable, la satisfacción de las garantías de verdad, justicia y reparación, dentro del marco de justicia transicional, en relación con la conducta de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley, que hubieran incurrido únicamente en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armados o de defensa*

artículo 4 de esta Ley, que establecía que la información surgida en el marco de los citados acuerdos no podría, en ningún caso, ser utilizada en procesos judiciales contra quien los hubiera suscrito ni contra terceros. Según los demandantes, la norma desconocía la obligación del Estado de investigar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH y, por esa vía, la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Al analizar la impugnación, la Corte desestimó parcialmente los argumentos de la demanda y consideró compatible con la Constitución la medida legislativa juzgada respecto del declarante, su cónyuge o compañero permanente, los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, así como en relación con los demás miembros del grupo ilegal al que perteneciera el desmovilizado. Sostuvo que en estos casos la medida estaba justificada, en orden a alcanzar la paz, la justicia, la verdad, la indemnización de las víctimas y la resocialización de los ex combatientes. Por el contrario, señaló que la situación era distinta en cuanto a los terceros. En relación con ellos, consideró que la medida resultaba contraria al deber de los asociados de colaborar con la administración de justicia y a los derechos de las víctimas a la verdad, la reparación y la justicia y al deber estatal de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

152. El debate precedente es similar al que ahora ocupa la atención de la Corte. El resultado, sin embargo, no puede ser el mismo. No obstante su parecido con el precepto juzgado en la sentencia anterior, el artículo 4 del Decreto Ley 588 de 2017 que se analiza tiene un alcance normativo distinto y, así mismo, el parámetro de control bajo el cual debe ser examinada su constitucionalidad es diferente de aquél que sirvió para la revisión de la compatibilidad de la norma de 2010 con la Carta. Por un lado, en relación con lo primero, la imposibilidad de que los trabajos de la CEV y las pruebas que esta acopie tengan efectos judiciales se introduce, no solo como un mecanismo de contribución a la verdad en el contexto de una legislación para la desmovilización de excombatientes, sino en el contexto del funcionamiento de una comisión de la verdad propiamente dicha, diseñada como uno de los ejes del Sistema Integral para la Transición y la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

La extrajudicialidad garantiza aquí el trabajo de un órgano constitucional autónomo e independiente, estructurado a partir de un mandato amplio para la reconstrucción de la memoria histórica del conflicto armado, con unos criterios orientadores enfocados en las víctimas y un conjunto de reglas que apuntan a asegurar el cumplimiento de unos fines restaurativos, contexto dentro del cual cobra pleno sentido la disposición analizada. Por otro lado, el parámetro de control constitucional de preceptos como el que se analiza, está conformado especialmente por las disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2017, que crearon el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Este instituyó como uno de los órganos del Sistema la propia

---

personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos, así como también, promover la reintegración de los mismos a la sociedad".

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y fijó el énfasis en la justicia restaurativa que tendría dicho Sistema, a la luz del cual la imposibilidad de que sus trabajos y la información que reciba tengan consecuencias judiciales encuentra justificación, en los términos en que se ha explicado.

Lo anterior muestra por qué, mientras en la Sentencia C-771 de 2011, la Corte consideró violatorio de los derechos de las víctimas que la información para contribuir a la verdad histórica en escenarios de desmovilización de grupos armados ilegales no pudiera ser utilizada en procesos judiciales contra terceros, en cambio, en el contexto actual, el carácter extrajudicial de las labores de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición encuentre respaldo en la Carta Política. Los valores y los fines de la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable han sido traducidos en un modelo constitucional para la transición, que subraya los fines de la justicia restaurativa, a partir de los cuales deben ser analizados sus mecanismos legales de implementación. En este marco, la imposibilidad de que la información y las labores de la CEV comporten responsabilidades judiciales constituye una manifestación lógica de la concepción de la transición incorporada a la Constitución.

153. La Corte debe clarificar, en todo caso, que la extrajudicialidad de la CEV no implica la erosión del esquema tradicional de justicia retributiva, pues tampoco el aludido SIVJRNR prescinde de ella ni la excluye del modelo de transición. El Sistema, como se evidenció al comentar la norma que lo integra a la Constitución, consagra el carácter *prioritario* de las medidas de justicia restaurativa, respecto de aquellas de carácter retributivo y en este sentido brinda una sólida justificación a la configuración de instituciones como la CEV, diseñadas como un mecanismo orientado sobre tales fundamentos. Sin embargo, también confiere a las formas de justicia retributiva un lugar en el funcionamiento del modelo transicional.

En este sentido, es necesario precisar que la circunstancia de que los trabajos de la CEV y las pruebas que esta recabe no tengan efectos judiciales no implica, de ninguna manera, que los crímenes esclarecidos por la CEV no deban ser investigados, juzgados y sancionados por las autoridades judiciales correspondientes y que estás no puedan recurrir, por ejemplo, de modo independiente, a la prueba testimonial de las víctimas. El carácter extrajudicial de la CEV no se traduce en la inhibición del sistema de justicia penal y ni siquiera el reconocimiento voluntario de responsabilidades ante la CEV impide el procesamiento de los autores de las atrocidades. La extrajudicialidad de la CEV solo evita que su trabajo y sus finalidades restaurativas sean intervenidos por un elemento que perturbaría su misión. Con todo, no es, ni pretende ser un modo de desactivar responsabilidades penales.

Como lo ha sostenido la Corte IDH, las comisiones de la verdad no reemplazan ni sustituyen la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos e

infracciones al DIH. Ese Tribunal ha resaltado la importancia de las comisiones de la verdad en la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad. No obstante, ha indicado que la "verdad histórica" contenida en los informes de las comisiones no puede ser entendida como un sustituto del deber del Estado de asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales por los medios jurisdiccionales correspondientes[280]. Aquí es preciso subrayar, como se indicó en los fundamentos, que dadas las ventajas diferenciadas de los mecanismos judiciales y extrajudiciales de garantizar a las víctimas la verdad, resultan complementarios y pueden contribuir mancomunadamente a garantizar de una mejor manera los derechos de las víctimas[281].

154. De otra parte, también debe ser claro que la extrajudicialidad plena de la CEV no impide que se adelanten, de ser el caso, procesos tendientes a la declaratoria de otro tipo de responsabilidades judiciales. Así, por ejemplo, se ha mostrado que las comisiones de la verdad, en razón de la naturaleza de sus funciones y sus procedimientos, son medios de reparación en sí mismas. De igual forma, se ha evidenciado que, a partir del conocimiento que llegan a tener del conflicto y de los daños y necesidades de las víctimas, formulan recomendaciones orientadas principalmente a su resarcimiento. Con todo, la circunstancia de que los trabajos de la CEV y la información que esta reciba no puedan ser trasladados a actuaciones judiciales no impide que, de ser procedente, aquellos adelanten procesos de responsabilidad civil en relación con daños esclarecidos a partir de las labores de la CEV y que, por ejemplo, las víctimas puedan testificar en ellos.

155. Así, la Corte concluye que la imposibilidad de que los trabajos de la CEV y las pruebas que esta reciba tengan efectos judiciales, salvaguarda los derechos de las víctimas, en términos del esquema de justicia restaurativa consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2017 y, en consecuencia, es compatible con la Constitución.

156. Ahora bien, la **segunda parte** del artículo analizado establece *(i)* que los documentos que reciba la CEV y puedan constituir prueba documental, siempre que no sean versiones o testimonios verbales o escritos que una persona dé a la CEV, no perderán su valor probatorio ni su utilización por la CEV interferirá los procesos judiciales en curso; y *(ii)* que la CEV podrá solicitar la información que requiera para el cumplimiento de su mandato ante los magistrados, jueces y organismos de investigación, de acuerdo con los protocolos que, de conformidad con el artículo 18, es decir, en el marco de los convenios de acceso a la información, se le confiere la facultad de suscribir,

[280] Ver, entre otras sentencias, Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 150; y Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 88.
[281] Sentencia C-694 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

entre otras, con organizaciones de derecho público, en todo caso con respeto del debido proceso.

Conforme a los preceptos anteriores, la CEV puede apoyarse en el curso de sus indagaciones en la información que estén en condiciones de brindarle autoridades judiciales y de investigación, ya sea de la Jurisdicción Especial para la Paz, de la Jurisdicción Ordinaria o de otras jurisdicciones, a partir de los convenios que se le autoriza celebrar. Por otra parte, la previsión indica que si la CEV recibe evidencias de carácter documental que no contengan las declaraciones de quienes han comparecido ante ella, las mismas conservan su capacidad demostrativa para ser o continuar siendo utilizadas en otros trámites o actuaciones, judiciales o administrativos. Así, por ejemplo, si recibe fotografías, información en papel u otro tipo de evidencia documental, estos elementos materiales de prueba conservan pleno valor en los procesos en los que estén siendo utilizados. De la misma manera, en la medida en que el precepto no hace distinción, estás evidencias conservan su valor con independencia de quien las haya aportado a la CEV. El único requisito es que no contengan declaraciones de las personas que hayan comparecido ante ella a testificar.

157. La Corte estima que la posibilidad de que la CEV reciba información de autoridades judiciales y la circunstancia de que las evidencias de carácter documental que no contengan las declaraciones de quienes han comparecido ante ella conserven su capacidad demostrativa para ser utilizadas en otros trámites garantiza el cumplimiento de los fines constitucionales de la entidad, previstos en el Artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, son una consecuencia del carácter integral del SIVJRNR (Art. 1 *ídem*) y ratifican la obligación constitucional del Estado de investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH.

158. La posibilidad de que la CEV obtenga información de autoridades judiciales para el cabal cumplimiento de sus funciones asegura contar con mayor cantidad de material y pruebas que, a su vez, le permitirán acceder al conocimiento y reconstruir de una mejor y más fiel manera la historia del conflicto. Se asegura así en gran medida la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas, no solo individualmente consideradas, sino también en tanto miembros de comunidades colectivamente afectadas (Art. 2 del Acto Legislativo 01 de 2017).

Así mismo, particularmente cuando se remite información que pueda contener señalamientos contra una persona, resulta plenamente acorde con la Constitución que se salvaguarde el derecho al debido proceso (Art. 29 C.P.) y, en tal sentido, se le permita ejercer su prerrogativa de pronunciarse al respecto ante la CEV. Esta pauta procedimental está relacionada con la metodología que el pleno de los comisionados deberá adoptar antes de comenzar sus labores, según el artículo 14 del Decreto Ley 588 de 2017 y constituye entonces una regla mínima que habrá de ser tomada en cuenta.

159. Desde otro punto de vista, la posibilidad de que a la labor de la CEV contribuyan las autoridades judiciales es una importante manifestación del principio de integralidad del SIVJRNR. En este sentido, el artículo 1 transitorio de la citada reforma constitucional establece que la "*la integralidad del Sistema*" deberá contribuir "*al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica*". El funcionamiento del Sistema, internamente articulado, entre otras finalidades, debe conducir así a la posibilidad de conocer lo sucedido en la etapa histórica investigada y a que ello pueda ser documentado e inserto en el relato colectivo de la nación sobre la violencia.

El criterio de integralidad del Sistema no supone relaciones en todas las direcciones de los diversos mecanismos establecidos, como parecen entenderlo algunas intervenciones cuando sugerían que, en virtud suya, la CEV debía trasladar información a las autoridades judiciales. La integralidad que subyace al Sistema está concebida a fin de propiciar relaciones *coordinadas*, según el papel que cada una de las instituciones desempeña al interior del modelo, para la obtención de sus propósitos constitucionales. De esta manera, en el presente asunto, las autoridades judiciales concurren a fortalecer el funcionamiento de la CEV, como mecanismo de verdad por naturaleza, sin que ellas, por su parte, vean intervenido el adecuado desarrollo de sus labores.

En efecto, precisamente de acuerdo con la misma regla mencionada, las pruebas documentales que reciba la CEV, siempre que no sean versiones o testimonios verbales o escritos que una persona haya entregado a la entidad, no perderán su valor probatorio ni su utilización por la CEV interferirá los procesos judiciales en curso. De acuerdo con esta norma, la contribución de los órganos judiciales y de investigación, al remitir evidencias documentales a la CEV, no generará detrimento en el valor ni en la capacidad demostrativa de estas y tampoco producirá afectaciones a los trámites dentro de los cuales obren. Esto muestra entonces que la norma que permite la referida remisión de elementos de conocimiento responde coherentemente al Sistema Integral y su contenido resulta compatible con la Constitución.

160. La anterior regla, que mantiene el valor de las pruebas enviadas a la CEV, opera cuando ellas están siendo utilizadas en procesos judiciales y en general, en tanto potencialmente puedan ser usadas en diversas actuaciones, de naturaleza judicial o administrativa, siempre que no recojan testimonios ofrecidos ante la CEV. Implica, por consiguiente, que las evidencias conservan su valor para ser usadas en otros casos solamente con la condición de que no contengan versiones escritas o verbales de declarantes. En este sentido, la previsión reafirma la protección del carácter extrajudicial de las labores de la CEV, de las declaraciones que esta acopia y de sus resultados, las cuales no podrán tener efectos penales ningún caso. Y de otro lado, al permitir que pruebas diferentes a las declaraciones que sean rendidas ante ella puedan ser empleadas en otros trámites, confirma la clarificación efectuada atrás, según la cual, con base en tales elementos de convicción, el Estado conserva la

obligación de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las víctimas pueden, de ser procedente, demandar, por ejemplo, reparaciones por la vía civil.

161. De esta manera, la segunda parte de la regulación prevista en el artículo 4 analizado resulta conforme a la Constitución, al disponer que la CEV podrá solicitar información de autoridades judiciales y que las evidencias de carácter documental que no contengan las declaraciones de quienes han comparecido ante ella conservan su capacidad demostrativa para ser utilizadas en otros trámites.

162. Como consecuencia, la Sala encuentra que el artículo 4 del Decreto Ley 588 de 2017 es compatible con la Carta Política y declarará su exequibilidad.

5.4.5.1.2. TÍTULO II. Criterios Orientadores

ARTÍCULO 5

> ***Artículo 5. Centralidad de las víctimas***. *Los esfuerzos de la CEV estarán centrados en garantizar la participación de las víctimas del conflicto, asegurar su dignificación y contribuir a la satisfacción de su derecho a la verdad en particular, y en general de sus derechos a la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, siempre teniendo en cuenta el pluralismo y la equidad. Todo lo anterior debe contribuir además a la transformación de sus condiciones de vida.*

Intervenciones

163. El Centro Internacional para la Justicia Transicional, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y, en intervención conjunta, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) y otros consideran que a la luz de instrumentos internacionales de derechos humanos y los Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, debe garantizarse a las víctimas la participación en los mecanismos de justicia transicional y, en particular, en instituciones como las comisiones de la verdad. En este sentido, estiman que, no obstante su presencia se encuentra contemplada, entre otros, en el artículo 5 del Decreto objeto de control, no se prevén las formas explícitas en que ello tendrá lugar.

Consideran, así mismo, que debe brindárseles garantías de seguridad, protección, apoyo psicosocial, antes, durante y con posterioridad a su intervención, apoyo material y logístico para asegurar su participación en todos los espacios y a lo largo del territorio nacional, acceso a la información y todo lo que sea necesario para evitar su revictimización y la efectiva salvaguarda de sus derechos. De esta forma, los intervinientes solicitan a la

Corte precisar el alcance de la disposición analizada, con base en las anteriores observaciones.

Análisis

164. El artículo 5 del Decreto Ley 588 de 2017 fija como criterio orientador de los trabajos de la CEV la centralidad de las víctimas. Conforme a esta previsión, los esfuerzos de la CEV deben estar centrados en garantizar la participación de las víctimas, asegurar su dignificación y contribuir a la satisfacción de su derecho a la verdad en particular, y en general de sus derechos a la justicia, la reparación integral y a las garantías de no repetición, siempre teniendo en cuenta el pluralismo y la equidad. Lo anterior, indica la norma, debe contribuir además a la transformación de sus condiciones de vida.

165. El criterio orientador de la centralidad de las víctimas es la expresión del principio transversal a los fundamentos, el sentido y los propósitos de la CEV concebidos en el Acto Legislativo 01 de 2017, como ya ha sido sustancialmente explicado en los anteriores apartados. El sentido de una institución como la CEV son las víctimas, su condición y sus necesidades; los objetivos de la entidad se encuentran ligados a la eficacia de los derechos de los afectados y, en tanto mecanismo de justicia restaurativa, la CEV tiene también como eje el restablecimiento de la dignidad de las víctimas. En este sentido, el artículo 1 transitorio de la citada reforma constitucional, prevé que la justicia restaurativa "*atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido*"[282]. En este orden de ideas, a juicio de la Sala, la disposición bajo examen no presenta problemas de constitucionalidad.

166. La Corte debe realizar, sin embargo, las siguientes precisiones, con ocasión de las intervenciones presentadas. La participación de las víctimas en el mecanismo de la CEV consiste, en efecto, en una medida importante en la posibilidad de rendir declaraciones, escuchar y participar en la práctica de las pruebas que contribuirán al esclarecimiento de los crímenes, pero se extiende también a otros ámbitos. El diseño normativo del Decreto Ley bajo examen permite a los afectados, por ejemplo, tomar parte en la selección de los

[282] Según el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición del Consejo de Derechos de la ONU, la participación de las víctimas en las medidas de transición *(i)* incrementa las probabilidades de que tengan en cuenta el sentido de justicia de las víctimas y su opinión sobre lo que constituiría una reparación efectiva, *(ii)* contribuye a garantizar que las medidas tengan debidamente en cuenta las necesidades de las víctimas e importantes factores contextuales como la realidad cultural, histórica y política, *(iii)* amplía la gama de alternativas plausibles a medida que se pongan sobre la mesa más ideas para una reparación efectiva. De otro lado, la participación en sí misma; *(iv)* es una forma de reconocer y empoderar a las víctimas; *(v)* esto último, a su vez, puede contribuir a darles visibilidad y ayudarlas a hacerse un sitio en la esfera pública que quizás se les haya sido negado antes; *(vi)* tiene un efecto igualador que facilita la identificación de los elementos comunes de las experiencias, valores y principios de los distintos tipos de víctimas, así como de las víctimas y las no víctimas, lo que es importante para formar coaliciones y generar consenso con respecto a las políticas de justicia de transición; *(vii)* pone un rostro humano a los debates sobre la justicia de transición, constituye un importante recordatorio de que los debates no son solo de carácter técnico y, a su vez, motiva a las partes interesadas para alcanzar un acuerdo que de otro modo podría resultar difícil. Consejo de Derechos Humanos 34º período de sesiones. 27 de diciembre de 2016. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Pablo de Greiff, párrs. 25 y 26.

comisionados y en la composición de la CEV. El artículo 24 prevé que el Comité de Escogencia de los Comisionados de la CEV 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 y, de otra parte, que el proceso de postulación de candidatos será amplio y pluralista y asegurará que todos los sectores de la sociedad, con inclusión de las organizaciones de víctimas, puedan postular candidatos.

Así mismo, las víctimas tienen la prerrogativa de interactuar y participar del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV. Según el Artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017, para el cumplimiento de la tarea de dicho Comité, se facilitará la interlocución con diferentes entidades y organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre otras. Además, establece el precepto, el órgano estará integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre otras.

De igual manera, es relevante reiterar que la dignidad de las víctimas comprende el deber estatal de escucharlas también en relación con las reparaciones que, desde su propia experiencia, constituyen verdaderas formas de resarcimiento, con miras a las eventuales recomendaciones que en este sentido habrán de ser incluidas en el informe final (Art. 13.5 del Decreto Ley 588 de 2017). Como se dijo en las consideraciones, debe reconocerse que las víctimas, quienes en primer lugar padecieron los dramas y las atrocidades, pueden identificar los modos más eficaces de ser reparadas[283]. Respecto de otras manifestaciones específicas de este criterio orientador, es claro que el artículo que se analiza funciona también como una pauta que debe reflejarse tanto en la metodología, como en el Reglamento de la CEV, los cuales han de ser adoptados por el Pleno de la entidad, una vez entre en funcionamiento efectivo (Arts. 14 y 23.2. del Decreto Ley 588 de 2017).

167. Desde otro punto de vista, el criterio de centralidad de las víctimas, en el marco del derecho a la verdad que les asiste, compromete al Estado con el aseguramiento de su participación y la transformación de sus condiciones de vida e implica su asistencia psicosocial oportuna y efectiva, cuando sea

[283] De acuerdo con el Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, del 27 de diciembre de 2016, la participación de las víctimas en las comisiones de la verdad ha sido importante en relación con otros asuntos diferentes al suministro de información. En el citado documento indicó: "*c) Habida cuenta de que la credibilidad de las comisiones de la verdad depende, en gran medida, no solo de cuestiones metodológicas, sino de la confiabilidad de los comisionados, algunas comisiones de la verdad aprobaron procedimientos de consultas para la selección de los comisionados, distribuyendo los puestos entre representantes de las diferentes partes interesadas, incluidos los grupos de víctimas. Así ocurrió en Kenya, Liberia, Sierra Leona, Sudáfrica y Timor-Leste. En algunos casos, los miembros de la comisión eran las propias víctimas, sus familiares, parte de la comunidad de víctimas en general, miembros de grupos de víctimas o representantes de las víctimas. d) Propuestas de recomendaciones. En algunos casos, las víctimas han formulado propuestas para que las comisiones de la verdad consideren la posibilidad de incluirlas en sus recomendaciones, por ejemplo recomendaciones sobre las reparaciones dirigidas a las comisiones en el Perú y, recientemente, en Côte d'Ivoire. En otro contexto, el proceso de consultas sobre el acuerdo de paz en Colombia creó un mecanismo para que las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los grupos de víctimas, presentaran propuestas por escrito para la mesa de negociaciones*". Consejo de Derechos Humanos 34º período de sesiones. 27 de diciembre de 2016. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Pablo de Greiff, párr. 38. A este documento hace referencia en las intervenciones de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del ICTJ.

requerida, en desarrollo de los trabajos de la CEV. Como se mostró en las consideraciones, dados los diferentes eventos que pueden surgir ante la rememoración y reconstrucción de las historias de horror, el imperativo constitucional de asegurar la justicia restaurativa a las víctimas (Art. 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017) impone al Estado el deber de garantizar atención y servicios médicos y psicosociales apropiados y suficientes al género, la edad y la situación especial de la víctima, antes, durante y después de su participación.

168. De la misma manera, aunque los términos en los cuales se propiciará la participación y la protección las víctimas y, en especial, de las sobrevivientes a ataques sexuales u otros tipos de abusos, así como de niñas, niños y adolescentes, habrán de ser definidos en la metodología de la CEV, deberán disponerse medidas adecuadas para proteger la seguridad personal, el bienestar físico y psicológico y, de ser el caso, su intimidad. De igual modo, no obstante la CEV habrá de incorporar garantías de contradicción en favor de terceros sindicados en los testimonios ofrecidos, en virtud del criterio de centralidad y de los derechos de las víctimas, tales garantías no deben significar la exposición de estas a cuestionamientos y experiencias revictimizantes y contrarias a los fines de la reconciliación, en los términos ilustrados en esta sentencia (ver *supra* fundamento 99)[284].

169. Todo lo anterior cobrará especial relevancia al momento de la selección de los procedimientos que se emplearán para la recepción de declaraciones y las técnicas de discusión y reflexión pública acerca de lo ocurrido en el marco del conflicto. La centralidad de las víctimas, la obligación estatal de garantizar su derecho a la verdad y el deber de que el mecanismo de la CEV logre sus fines constitucionales supone, adicionalmente, garantizar el acceso efectivo a la entidad y la superación de obstáculos materiales que puedan impedirlo. Por consiguiente, se debe disponer los medios operativos y las condiciones materiales y logísticas, de desplazamiento y permanencia en los sitios en que desarrolle sus labores, mientras sea necesario, para que las víctimas puedan concurrir, ofrecer su testimonio y tomar parte de sus actividades.

Por otro lado, asegurar el acceso al mecanismo de la CEV también implica la obligación de proporcionar ajustes razonables y la accesibilidad en general para personas funcionalmente diversas que, en razón de su condición, no pueden expresarse o comprender la información a través de los medios de comunicación que utiliza la mayoría de la población. Del mismo modo, se deberán proporcionar traducciones cuando sean necesarias para que, particularmente a las víctimas de comunidades étnicamente diferenciadas, les sean garantizados el real acceso y una verdadera participación en la CEV. De

[284] En el mismo documento citado en la nota anterior, se indicó: "*27. Al analizar las importantes contribuciones que pueden hacer las víctimas a las medidas de justicia de transición, es fundamental no olvidar que la participación también supone una carga para ellos, además de la que ya soportan por su anterior victimización. La participación en las medidas de justicia de transición puede entrañar, entre otros, riesgos de seguridad, riesgos sociales, por ejemplo de estigmatización y aislamiento, costos económicos y el riesgo de sufrir un nuevo trauma. Si bien algunos de esos riesgos pueden mitigarse, en la mayoría de los casos es difícil eliminarlos totalmente. Ignorar esos riesgos al concebir los procesos participativos supondría instrumentalizar a las víctimas*".

todos estos medios de acceso, en último término, dependerá que todas las víctimas puedan ver realizado su derecho a la verdad.

170. Así, la Corte considera que el criterio de la centralidad de las víctimas contenido en el artículo 5 del Decreto Ley 588 de 2017 se encuentra ajustado a la Constitución, por lo cual, la disposición será declarada exequible. La norma prevé, por otro lado, que la centralidad de las víctimas se garantizará, teniendo en cuenta el pluralismo y la equidad. Este último contenido corresponde en general también al artículo siguiente, de modo que se analiza a continuación.

ARTÍCULO 6

> ***Artículo 6. Participación***. *La CEV pondrá en marcha un proceso de participación amplia, pluralista y equilibrada en el que se oirán las diferentes voces y visiones, en primer lugar de las víctimas del conflicto, que lo hayan sido por cualquier circunstancia relacionada con este, tanto individuales como colectivas, y también de quienes participaron de manera directa e indirecta en el mismo, así como de otros actores relevantes.*

Intervenciones

En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

171. Mediante el artículo 6 del Decreto Ley 588 de 2017, el Legislador extraordinario contempló la convocatoria a participar de un número amplio de actores que, desde diversas perspectivas políticas, económicas, ideológicas y, conforme a las experiencias de ámbitos geográficos, laborales, etarios, étnicos culturales y de género, etc. diferentes, vivieron la experiencia del conflicto armado. Esta disposición se identifica también con el contenido normativo de la parte final del artículo 5, conforme al cual, en la participación ante la CEV deberá tenerse en cuenta el pluralismo y la equidad.

172. Para la Corte, un proceso participativo de las características anteriores resulta decisivo para el logro de los objetivos constitucionales del SIVJRNR (Arts. 1 y 2 del Acto Legislativo 01 de 2017). De un lado, debido a su profundo sentido simbólico, la construcción participativa e incluyente de la memoria del conflicto armado y de sus conclusiones es decisiva en el proceso de *reconciliación y de generación de las condiciones de la convivencia que persigue el SIVJRNR*. La firmeza de los primeros pasos hacia ese fin está marcada por la dignificación de todos y esto supone que en pie de igualdad también todos, desde sus propias concepciones políticas e ideológicas y desde sus diversas experiencias en las hostilidades, están llamados a componer la memoria de la violencia reciente en el país. De otro lado, ese proceso es

necesario para llegar al conocimiento de la verdad plena de lo ocurrido, el esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en mismo, la explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad, el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en conflicto armado (artículos 1 y 2 transitorios del Acto Legislativo 01 de 2017).

La narración de una época de violencia que enfrentó a varias partes, que estuvo entretejida por la participación de múltiples actores, implica que todos deben ser escuchados y poder participar de esta obra que, si bien es conducida por la CEV, debe ser escrita a partir de las experiencias representativas de la gran mayoría de la población y de quienes vivieron desde una y otra postura ideológica y política el conflicto armado. En esto radica esencialmente la reconstrucción de la memoria de la violencia reciente.

Así mismo, la memoria del conflicto armado y la construcción de un marco de explicación para que el país pueda entender lo ocurrido, sus causas, el origen de los abusos masivos, las consecuencias de las confrontaciones, las formas que revistió y la manera en que en muchos casos se degradó solo es posible, así, a partir de la voz y las perspectivas de todos aquellos que directa o indirectamente tomaron parte de las hostilidades. El relato debe buscar de manera primordial una verdad lo más completa y equilibrada posible, que genere así mismo el mayor grado de consenso en la sociedad. En este sentido, es esencial el proceso amplio de participación, pluralista y equitativo previsto en la norma juzgada.

Adicionalmente, la disposición es una consecuencia directa del derecho-deber constitucional a la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida política, cívica, comunitaria y cultural de la Nación (Arts. 2 y 95 C.P.). La Corte ha señalado que el principio de participación democrática, más allá de comportamiento social y políticamente deseado para la toma de las decisiones colectivas, se asocia al carácter pluralista del Estado y ha llegado a identificarse constitucionalmente, como principio fundante y fin esencial de Estado social de derecho colombiano (Preámbulo y Arts. 1 y 2 C.P.)[285]. De este modo, la intervención de todos en la reconstrucción de la memoria colectiva del conflicto armado es una forma especialmente importante de ejercer el derecho a participar y de cumplir el deber de interesarse por los asuntos que conciernen a la Nación, en un escenario incluyente, democrático y pluralista.

173. Por las anteriores razones, para la Corte, la regla del artículo 5, según la cual, el pluralismo y la equidad deberán tenerse en cuenta en las labores de la CEV, así como el artículo 6 que se analiza, son acordes con los mandatos constitucionales y, en consecuencia, serán declarados exequibles.

[285] Sentencia C-643 de 2000. M. P. Álvaro Tafur Galvis, y C-891 de 2002. M.P. Jaime Araújo Rentería.

ARTÍCULO 7

> ***Artículo 7. Enfoque territorial.*** *La CEV será una entidad de nivel nacional pero tendrá un enfoque territorial con el fin de lograr una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de la diversidad y particularidades de los territorios afectados, y con el fin de promover el proceso de construcción de verdad y contribuir a las garantías de no repetición en los diferentes territorios. El enfoque territorial tendrá en cuenta también a las personas y poblaciones que fueron desplazadas forzosamente de sus territorios.*
>
> *La CEV podrá crear grupos de trabajo en el territorio nacional de acuerdo a lo establecido en su reglamento.*

Intervenciones

174. La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como Marcela Briceño Donn y Diana Fuentes sostienen que, si bien el enfoque territorial es positivo en el marco de las investigaciones de la CEV, es necesario desarrollar medidas orientadas a asegurar que la entidad cuente con presencia territorial permanente, que permita la participación de las víctimas y promuevan su confianza. En su concepto, la afectación particular ocasionada por la violencia en las zonas rurales y diferentes regiones del territorio nacional, la diversidad de violaciones sufridas por las víctimas y las relaciones entre sus derechos a la verdad y a la reparación, demandan acciones en dicho sentido, también como garantía de los derechos a la justicia y a la participación.

En consecuencia, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado solicita a la Corte pronunciarse sobre el alcance de la expresión "*la CEV podrá*" y las ciudadanas intervinientes consideran que "*tendría que prever[se] al menos la existencia de sedes regionales en aquellos lugares más afectados por el conflicto, con personal capacitado, con conocimiento de las dinámicas territoriales y con equipos multidisciplinarios que respondan a la lógica del mandato de la Comisión*".

Según lo anterior, la Sala debe determinar si la circunstancia de que la disposición no instituya ni obligue expresamente a crear grupos o sedes regionales de la CEV desconoce el derecho a la verdad de las víctimas en los territorios afectados por el conflicto armado.

Análisis

175. El artículo 7 del Decreto examinado introduce el enfoque territorial en las labores de la CEV, con el fin de lograr una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de la diversidad y particularidades de los territorios afectados, y con el objetivo de promover el proceso de construcción de verdad y contribuir a las garantías de no repetición. En este sentido, se

señala la posibilidad de que la CEV cree grupos de trabajo en el territorio nacional de acuerdo con lo establecido en su reglamento y se indica que deberá tenerse en cuenta a las personas y poblaciones que fueron desplazadas forzosamente de sus tierras.

176. La Sala estima que el principio orientador previsto en la norma analizada se ajusta plenamente a los mandatos superiores, pues esencialmente reproduce y desarrolla el artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, conforme al cual, el SIVJRNR "*tendrá un enfoque territorial… que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población*".

177. En relación con la objeción formulada por los intervinientes, la Corte encuentra que, si bien es cierto, el inciso 2º de la norma analizada introduce solo una potestad para la CEV de crear grupos de trabajo en el territorio nacional y, por ende, la existencia de oficinas permanentes en diferentes zonas del país no es obligatoria, debe tenerse en cuenta que la decisión sobre las formas en que este mandato debe ser hecho efectivo recae en la propia CEV, como órgano independiente y con autonomía técnica, a partir del reglamento y la metodología que ha diseñar. En este sentido, por ejemplo, razones de articulación de las distintas investigaciones, asociadas a las consideraciones cualificadas para una adecuada recolección de la información, podrían hacer aconsejable una estrategia de trabajo, solo parcialmente articulada con los grupos de trabajo en los territorios.

En contraste, si la CEV opta por el uso frecuente y generalizado de audiencias públicas temáticas, territoriales, institucionales, de organizaciones y de situaciones y casos emblemáticos (Art. 13.2.), podría ser relevante instalar oficinas o grupos de trabajo de la CEV en las regiones. De este modo, en criterio de la Corte, las maneras específicas con que se garantizará el enfoque territorial será un elemento que deberá ser valorado por los comisionados al fijar la metodología correspondiente. En todo caso, es claro que la CEV debe hacer eficaz esa perspectiva de aproximación, pues de ello depende la inclusión y la garantía del derecho a la verdad de las víctimas en los territorios. Así, la Sala concluye que la regla facultativa en mención constituye una válida manifestación de la libertad de configuración del Legislador (*supra* fundamento 3).

178. De esta manera, la Sala encuentra que el artículo 7 del Decreto Ley 588 de 2017 se halla ajustado a la Constitución y, por lo tanto, declarará su exequibilidad.

ARTÍCULO 8

> ***Artículo 8. Enfoque diferencial y de género***. *En el desarrollo de su mandato y de sus funciones, la CEV tendrá en cuenta las distintas experiencias, impacto diferencial y condiciones particulares de las personas, poblaciones o sectores en condiciones de discriminación,*

vulnerabilidad o especialmente afectados por el conflicto. Habrá especial atención a la victimización sufrida por las mujeres.

Intervenciones

179. La Defensoría del Pueblo, el Centro Internacional para la Justicia Transicional, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la intervención de Marcela Briceño Donn y Diana Fuentes advierten que es necesario hacer claridad sobre el alcance del enfoque diferencial respecto de las comunidades tradicionales y los niños, niñas y adolescentes.

Por un lado, consideran que se omitió incorporar el enfoque étnico para el desarrollo de las tareas de la CEV, con el propósito de asegurar el reconocimiento permanente de las condiciones históricas de discriminación y exclusión a las que han sido sometidas las poblaciones indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y rom. Por otro lado, hacen referencia al principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes y explican la especial afectación, invisibilización y consecuencias ocasionadas sobre ellos por el conflicto armado. Así, consideran que el enfoque diferencial incorporado en el artículo examinado debe tener un sentido más amplio y no limitarse al enfoque de género.

De acuerdo con lo anterior, la Corte debe determinar si, como afirman los intervinientes, la norma analizada, al prever el enfoque diferencial en la realización de las labores de la CEV, contempla únicamente la aproximación basada en el género y, por lo tanto, desconoce los derechos a la igualdad de conjuntos de víctimas afectadas de modo diferenciado a partir de otros factores.

Análisis

180. De la misma manera que se señaló al estudiar el enfoque territorial, el enfoque diferencial asociado a las víctimas, resulta de la necesidad de una aproximación de investigación histórica que se ajuste a la complejidad que revistió el conflicto. La violencia armada ha tenido impactos directos y especiales en varios grupos poblacionales, dadas las condiciones culturales en las cuales se desarrolló. Según se indicó en las consideraciones de esta Sentencia (ver *supra* 5.4.2.2.1.), en especial, se han producido afectaciones a las mujeres, a la población LGBTI, a los pueblos étnicamente diferenciados, a las comunidades indígenas y afrocolombianas, y a las niñas, niños y adolescentes. En razón de la edad, la identidad de género y la situación de hecho vulnerable, se trata de poblaciones que han sufrido de manera particular el rigor de la guerra y por eso adquieren desde el punto de vista constitucional, como víctimas, un papel central en el esclarecimiento de la verdad plena sobre lo ocurrido y en la construcción de la memoria de los abusos.

181. Ahora, los enfoques diferenciales en razón de la especial victimización sufrida por algunos grupos tienen pleno respaldo Superior, pues según se expuso en los fundamentos, así como en el caso del enfoque territorial, se encuentran consagrados en el modelo constitucional para la transición. En efecto, en el parágrafo 1º del artículo 1º transitorio, del Acto Legislativo 01 de 2017, se estableció que el SIVJRNR tendrá un enfoque diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización de cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. El enfoque de género y diferencial, prescribe la disposición Superior, "*se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema*…". Conforme a lo anterior, el precepto que se examina es solamente un desarrollo del mandato citado y, por ende, no presenta reparos de constitucionalidad.

182. La Sala debe clarificar que, no obstante la norma que se juzga prevé una especial atención a la victimización sufrida por las mujeres, no fijó como único enfoque a adoptar en los trabajos de la CEV el de género. El precepto hace mención en términos generales a enfoques ligados al impacto diferencial de la violencia sobre los sectores, personas o poblaciones en condiciones de discriminación y vulnerabilidad, en concordancia con la citada disposición constitucional, que ordena la adopción del *enfoque diferencial* en los trabajos del SIVJRNR y con el artículo 11.3 del Decreto Ley 588 de 2017, sobre el mandato de la CEV, según el cual, deberá esclarecerse "*el impacto humano y social del conflicto en la sociedad, incluyendo el impacto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las formas diferenciadas en las que el conflicto afectó a las mujeres, a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, a personas en razón de su religión, opinión o creencias, a las personas en situación de discapacidad, a los pueblos indígenas, a las comunidades campesinas, a las poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, al pueblo ROM, a la población LGBTI, a las personas desplazadas y exiliadas o víctimas del conflicto que se encuentren en el exterior, a los defensores y las defensoras de Derechos Humanos, sindicalistas, periodistas, agricultores y agricultoras, ganaderos y ganaderas, comerciantes y empresarios y empresarias, entre otros*" (cursiva fuera de texto).

De este modo, a partir de la interpretación sistemática de los artículos 1 transitorio, parágrafo 1, del Acto Legislativo 01 de 2017 y 11.3 del Decreto Ley 588 de 2017, así como de la regla que se analiza, es evidente que esta asume la forma de una cláusula abierta para integrar allí todas las experiencias de impacto diferenciado de la violencia, como ocurre con las comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y rom; las niñas, niños y adolescentes, la comunidad LGBTI, las personas de la tercera edad y las funcionalmente diversas, entre otras. En consecuencia, a juicio de la Corte, no se produce la omisión legislativa que sugieren los intervinientes.

183. Por lo anterior, la Sala encuentra que el artículo 8 del Decreto Ley 588 de 2017 es reflejo de mandatos constitucionales y, en esta medida, será declarado exequible.

ARTÍCULO 9

> ***Artículo 9º. Coordinación con otras medidas de construcción de paz****. La CEV se coordinará con los mecanismos que se pongan en marcha para la implementación del Acuerdo Final. En particular, se coordinará, con los demás componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y donde haya lugar, con los planes y programas de construcción de paz que se pongan en marcha en los territorios, como consecuencia de la implementación del Acuerdo Final.*

Intervenciones

184. La Defensoría del Pueblo, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, y la Universidad de Los Andes sostienen que, no obstante el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición es integral y fue concebido sobre la base de relaciones de condicionalidad e incentivos entre los diversos mecanismos judiciales y extrajudiciales que lo integran, el artículo examinado no hace claridad sobre la manera en que se llevará a cabo la coordinación e interrelaciones del mecanismo de la CEV con los demás que componen el Sistema.

Lo anterior, señalan, desconoce la integralidad del modelo transicional, limita la capacidad de la CEV y hace nugatorio el derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad. En consecuencia, solicitan a la Corte clarificar el sentido y alcance de las condicionalidades y la lógica bajo la cual deben ser entendidas y materializadas. En otro caso[286], se pide declarar condicionalmente exequible el artículo 9, en el entendido de que, en todo caso, al momento de dictar su reglamento, programa de trabajo y definir su metodología, la CEV deberá establecer de manera precisa y detallada los mecanismos de coordinación y articulación con los demás componentes del SIVJRNR. Por su parte, los comisionados electos de la CEV solicitan a la Corte "*reafirmar*" el carácter condicional de los tratamientos judiciales especiales, según la contribución real y efectiva al esclarecimiento de la verdad, y la complementariedad entre la CEV y la UBPD, como mecanismos extrajudiciales del SIVJRNR.

Conforme a lo anterior, la Sala deberá determinar si la circunstancia de que el artículo examinado no contemple las específicas formas de interrelación de la CEV con los demás mecanismos del SIVJRNR infringe la integralidad del modelo transicional y el derecho a la verdad de las víctimas.

[286] Solicitud particular de la Defensoría del Pueblo.

Análisis

185. El artículo 9 del Decreto Ley 588 de 2017 introduce como criterio orientador de los trabajos de la CEV la coordinación con otras medidas de construcción de paz. Conforme a este precepto, la CEV deberá coordinarse, por un lado, con los mecanismos, planes y programas de construcción de paz que se pongan en marcha para la implementación del Acuerdo Final y, por otro lado, con los demás componentes del SIVJRNR. Inicialmente se analizará esta última forma de coordinación y luego la que asocia los trabajos de la CEV con las demás medidas de construcción de paz.

186. Como se ha puesto de presente, en el marco del Artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, la CEV es solo uno de los ejes del SIVJRNR y, aunque es independiente, no se encuentra desarticulada de la UPBD y de la JEP, así como tampoco de las demás medidas. Precisamente, el inciso 5º del artículo 1º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 concibe el SIVJRNR como un esquema de condicionalidades e incentivos. De esta manera, señala: *"los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz".*

187. En los términos anteriores, como lo precisan los intervinientes, la integralidad del SIVJRNR implica la interconexión y las relaciones de condicionalidad e incentivos entre los diversos mecanismos y, específicamente, entre la CEV y las demás instituciones y medidas dispuestas para garantizar los derechos de las víctimas. Precisamente, en la medida en que el Sistema se halla compuesto por varios mecanismos y entidades, las relaciones de condicionalidad e incentivos que los articulan se han ido diseñando en algunas normas de implementación. Así, el inciso 8º, artículo 5, del Acto Legislativo 01 de 2017, dispone que para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del SIVJRNR es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición, lo cual implica, según la misma norma, relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su ocurrencia, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades y para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición.

188. A nivel legal, el artículo 13.3. del Decreto Ley 588 de 2017 prevé que la CEV deberá informar a la JEP sobre la participación en el mecanismo de la verdad de las personas sujetas a su jurisdicción. Así mismo, los artículos 14 (inciso 2), 33 (inciso 2), 35 (parágrafo, inciso 6) y 50 (inciso 2) de la Ley 1820 de 2016 (sobre *amnistía, indulto y tratamientos especiales*) prescriben la obligación a cargo de los beneficiarios de los tratamientos previstos en esta

normativa de contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas, so pena de que la JEP, con fundamento en la normatividad que debe expedir con fundamento en el apartado final del inciso 1º del artículo transitorio 12 del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, estudie los incumplimientos y adopte las medidas del caso[287].

Por otra parte, el artículo 5.11. del Decreto Ley 589 de 2017, que organiza la UBPD, establece que la CEV concertará con dicha institución un protocolo de cooperación e intercambio de información, coordinación de sus actuaciones y espacios de articulación que contribuirá al cumplimiento de los objetivos de ambas entidades. En este sentido, debe ser claro, como lo ponen de presente los comisionados electos de la CEV, que mientras esta última entidad tiene a su cargo una labor general de reconstrucción de memoria histórica, reconocimiento de las víctimas y promoción del reconocimiento voluntario de responsabilidades, la UBPD desempeña un papel complementario en el marco del SIVJRNR, destinado específicamente a aliviar a los afectados el sufrimiento generado por el crimen de la desaparición forzada. Su papel está vinculado a la realización de todas las acciones humanitarias de búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida y, en los casos de fallecimiento, de ser posible, la recuperación, identificación y entrega digna de los restos a sus seres queridos (Art. 2 del Decreto Ley 589 de 2017). Se trata de una labor fundamental, articulada y complementaria a aquella de la CEV y esencial, en general, para los componentes de verdad y justicia.

189. Así, a juicio de la Corte, la coordinación y articulación entre los trabajos de la CEV y los demás mecanismos del SIVJRNR, previstas en el artículo 9 del Decreto Ley que se examina, es la materialización legal en el plano de la CEV del modelo integral de justicia transicional consagrado en el Acto Legislativo 01 de 2017 y que, según se ha explicado, debe irradiar toda la legislación de implementación. De hecho, el Acto Legislativo 01 de 2017 incorpora no solo el SIVJRNR, sino que también precisa en varios de sus mandatos las aludidas relaciones de condicionalidad e incentivos que le son consustanciales (Arts. 1, 5, 13, 18 y 16). *En consecuencia, para la Sala, la regla en mención no plantea problema alguno de constitucionalidad.*

190. Debe clarificarse, con todo, que las reglas precisas de coordinación armónica entre los varios mecanismos del SIVJRNR y, específicamente, de la CEV con las demás entidades y medidas, han ido creándose y deberán ser diseñadas a medida de que las correspondientes instituciones de desarrollo se implementen. Tales reglas no deben ser solamente previstas en una normatividad como el Decreto Ley 588 de 2017. Por el contrario, al tratarse de un conjunto de articulaciones en construcción, han de ser incorporadas a partir de la puesta en marcha de cada uno de los mecanismos. En este entendido, para la Sala, el legislador extraordinario no incurrió en omisión alguna en el artículo 9 que se analiza, al no prever normas detalladas de interrelación de la

[287] Sentencia C-007 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

CEV con los demás componentes del SIVJRNR. La disposición, además, solamente asegura que en sus labores, la CEV se coordinará con los demás mecanismos, mandato frente al cual no procede reproche alguno de haber omitido elementos que, por razones superiores, debieron ser contemplados.

191. La Corte tampoco encuentra reparos de inconstitucionalidad en la otra parte del artículo 9, que prevé la coordinación entre las actividades de la CEV con otros mecanismos, planes y programas de construcción de paz que se pongan en marcha para la implementación del Acuerdo Final. Es claro que el Acuerdo Final ha sido elaborado como un solo cuerpo de compromisos y el propio SIVJRNR introducido a la Constitución fue previamente pactado entre las partes. En este sentido, como los acuerdos y medidas contenidas en el Acuerdo Final conforman un todo y, en consecuencia, las normas jurídicas de implementación también guardan una relación armónica entre sí, como ocurre precisamente con las normas que conforman el SIVJRNR, las relaciones de coordinación entre la CEV también con otras medidas de implementación, puede asegurar que la entidad funcione de forma más coherente y alcance en una mejor medida sus propios fines constitucionales. *En consecuencia, no observa tampoco motivo de inconstitucionalidad alguno en esta norma.*

192. Así, la Corte concluye que el artículo 9 se ajusta a la Carta Política y será declarado exequible.

ARTÍCULO 10

> ***Artículo 10. Convivencia y reconciliación.*** *Para contribuir al objetivo de la no repetición y la reconciliación, las actividades de la CEV, en desarrollo de su mandato, estarán orientadas a promover la convivencia entre los colombianos, en especial en los territorios más afectados por el conflicto y la violencia. Para ello, la CEV velará porque los espacios o audiencias que establezca sirvan para fortalecer el respeto y la tolerancia, la confianza ciudadana en el otro y en las normas que garantizan la vigencia y el respeto de los Derechos Humanos. De esta forma la CEV ayudará también a sentar bases sólidas para la construcción de la paz.*

Intervenciones

En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

193. El criterio orientador consistente en la convivencia y reconciliación, previsto en el artículo 10, implica para la CEV el deber de promover la convivencia, en especial en los territorios más afectados por el conflicto y la violencia. En orden a ese fin, según la norma, la CEV deberá velar para que los espacios y audiencias permitan fortalecer el respeto y la tolerancia, la

confianza ciudadana y las normas que garantizan la vigencia y el respeto de los derechos humanos, de modo que puedan sentarse las bases sólidas para la construcción de la paz.

194. Esta pauta se identifica con el tercero de los objetivos trazados para la CEV (Art. 2.3 del Decreto Ley 588 de 2017), el cual fue encontrado compatible con la Constitución. Tal objetivo apunta precisamente a la construcción de la convivencia en los territorios, a partir de los procedimientos de esclarecimiento de la verdad y reconocimiento. La convivencia y la reconciliación en el marco de las actividades de las comisiones de la verdad, se precisó, se caracterizan porque los ciudadanos gobiernan su actuación por los principios de tolerancia y respeto, lo cual permite que sean capaces de debatir y de interactuar de manera racional, en relación con asuntos públicos o de interés común y de cooperar y asumir una actitud dispuesta hacia la búsqueda de soluciones, frente a los problemas de interés colectivo.

De la misma manera, esa forma de reconciliación y convivencia implica la recomposición de la confianza elemental que se afecta luego de un periodo amplio de violaciones, en relación con el respeto de normas y valores elementales. Estas normas y principios mínimos, debe agregarse, coinciden con los derechos humanos y las libertades básicas. Por último, el fin de la reconciliación y la convivencia, junto con el esclarecimiento de lo ocurrido, el reconocimiento de responsabilidades por parte de perpetradores y actores colectivos del conflicto y la afirmación de las víctimas como ciudadanos merecedores de igual consideración y respeto, conforman el núcleo de la justicia restaurativa acogida en el SIVJRNR previsto en la Constitución.

195. Así, como al analizar el artículo 2.3., la Corte concluye que el criterio orientador, de la convivencia y la reconciliación, consagrado en el artículo 10 del Decreto Ley 588 de 2017 es compatible con los preceptos Superiores y, por ende, declarará su exequibilidad.

5.4.5.1.3. TÍTULO III. Mandato, funciones, atribuciones y metodología

ARTÍCULO 11

> ***Artículo 11. Mandato.*** *La CEV tendrá como mandato esclarecer y promover el reconocimiento de:*
>
> *1. Prácticas y hechos que constituyen graves violaciones a los Derechos Humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), en particular aquellas que reflejen patrones o tengan un carácter masivo, que tuvieron lugar con ocasión del conflicto, así como la complejidad de los contextos y las dinámicas territoriales en las que estos sucedieron.*
>
> *2. Las responsabilidades colectivas del Estado, incluyendo*

del Gobierno y los demás poderes públicos, de las FARC-EP, de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución, nacional o internacional, que haya tenido alguna participación en el conflicto, por las prácticas y hechos a los que se refiere el numeral anterior.

3. El impacto humano y social del conflicto en la sociedad, incluyendo el impacto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las formas diferenciadas en las que el conflicto afectó a las mujeres, a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, a personas en razón de su religión, opinión o creencias, a las personas en situación de discapacidad, a los pueblos indígenas, a las comunidades campesinas, a las poblaciones afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, al pueblo ROM, a la población LGBTI, a las personas desplazadas y exiliadas o víctimas del conflicto que se encuentren en el exterior, a los defensores y las defensoras de Derechos Humanos, sindicalistas, periodistas, agricultores y agricultoras, ganaderos y ganaderas, comerciantes y empresarios y empresarias, entre otros.

4. El impacto del conflicto sobre el ejercicio de la política y el funcionamiento de la democracia en su conjunto, incluyendo el impacto sobre los partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición.

5. El impacto del conflicto sobre quienes participaron directamente en él como combatientes y sobre sus familias y entornos.

6. El contexto histórico, los orígenes y múltiples causas del conflicto, teniendo en cuenta como insumo los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, entre otros.

7. Los factores y condiciones que facilitaron o contribuyeron a la persistencia del conflicto, teniendo en cuenta como insumo los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, entre otros.

8. El desarrollo del conflicto, en particular la actuación del Estado, de las guerrillas, de los grupos paramilitares y el involucramiento de diferentes sectores de la sociedad.

9. El fenómeno del paramilitarismo, en particular sus causas, orígenes y formas de manifestarse; su organización y las diferentes formas de colaboración con esta, incluyendo su financiación; así como el impacto de sus actuaciones en el conflicto.

10. El desplazamiento forzado y despojo de tierras con ocasión del conflicto y sus consecuencias.

11. La relación entre el conflicto y los cultivos de uso ilícito, la producción y la comercialización de drogas ilícitas, y el lavado de activos derivados del fenómeno del narcotráfico.

12. Los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades y las experiencias de resiliencia individual o colectiva.

*13. Los procesos de transformación positiva de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto***.**

Intervenciones

196. La Alianza Cinco Claves argumenta que, en aras de aplicar el enfoque de género al mandato de la CEV, la expresión "*patrones*" prevista en el numeral 1 del artículo 11 objeto de control debe entenderse, en el sentido de que hace también referencia a aquellos que asume la violencia de género contra la mujer. En consecuencia, solicita declarar la exequibilidad de dicho numeral, conforme al alcance que proponen. Por su parte, la Fundación Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) explica que el conflicto armado no puede reducirse a las confrontaciones entre la fuerza pública y actores, por medios solamente violentos, pues a la guerra subyacen modelos y agentes de carácter económico, que han defendido intereses de este tipo. En este sentido, considera que la expresión "*organización o institución*" contenida en el numeral 2 debe ser comprendida, en el entendido de que abarca entes públicos y privados y solicita declarar su exequibilidad condicionada, conforme a esa interpretación.

Análisis

197. El mandato de las comisiones de la verdad o marco de referencia de sus trabajos es la definición de las prácticas de violencia y crímenes que deberán ser esclarecidos dentro de la respectiva reconstrucción histórica. El artículo 11 estableció un mandato especial, en el sentido de que no solo expresa las clases de delitos que interesa documentar, sino que también prevé las responsabilidades de ciertos actores colectivos que en especial resulta relevante conocer y los ingredientes importantes que, en tanto trabajo de reconstrucción de memoria, deben ser explicados. A partir de la estructura del artículo 11, los elementos del mandato pueden ser divididos en los siguientes cuatro grupos: *(i)* los tipos de crímenes a investigar (numeral 1), *(ii)* los diversos impactos diferenciados del conflicto (numerales 3, 4, y 5), *(iii)* los elementos trasversales que particularizan el conflicto armado colombiano (numeral 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13) y *(iv)* las responsabilidades colectivas (numeral 2).

197.1. *Los crímenes a investigar*. Conforme al numeral 1, la CEV deberá investigar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario, en particular aquellas que reflejen patrones o tengan un carácter masivo, que tuvieron lugar con ocasión del conflicto, así como la complejidad de los contextos y las dinámicas territoriales en las que estos sucedieron.

Las *graves* violaciones a los derechos humanos han sido entendidas como crímenes especialmente lesivos, debido a su carácter masivo, a su impacto social o al dolo intenso con el que se ejecutan. La "lista" de los menoscabos considerados graves violaciones a los derechos humanos, sin embargo, no es un catálogo cerrado sino que se halla en construcción, a partir de la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales sobre la materia y los documentos de órganos oficiales de derechos humanos. En la actualidad, las graves violaciones a los derechos humanos reconocidas por la comunidad internacional son, por lo menos, las ejecuciones (cuando no existe en la respectiva legislación la pena capital), la desaparición forzada, la tortura, el genocidio, el establecimiento o mantenimiento de personas en estado de esclavitud, la servidumbre o trabajo forzoso, la detención arbitraria y prolongada, el desplazamiento forzado, la violencia sexual contra las mujeres y el reclutamiento forzado de menores de edad[288].

Por otro lado, el derecho internacional humanitario está constituido por las reglas que buscan la humanización y la conducción de la guerra por cauces orientados a evitar su degradación. Como consecuencia, estas normas limitan los métodos y los medios utilizados en las hostilidades y protegen a las personas y a los bienes afectados o que puedan ser afectados en desarrollo o con ocasión de un conflicto armado[289]. Los principales instrumentos que fijan las pautas mínimas de humanidad en la guerra son los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977. Se ha considerado, sin embargo, que no todo desconocimiento de las reglas contempladas en esos cuerpos normativos constituye una grave infracción al DIH, sino solamente las conductas más reprobables en el contexto y con ocasión de las hostilidades[290].

---

[288] Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[289] Sentencias C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-574 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón; C-574 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón; C 578 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-148 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; y C-1076 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[290] Las infracciones graves al derecho de los conflictos armados, calificadas como crímenes de guerra, están dadas por las conductas más reprobables en el contexto y con ocasión de las hostilidades. Entre las más representativas en el escenario de conflictos no internacionales, conforme al Estatuto de Roma, se encuentran: *i)* los ataques intencionales contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades, y *ii)* la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado (según el artículo 7.2.7 del Estatuto de Roma, se entiende por embarazo forzado, "*el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional*) o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra. Así mismo, son crímenes de guerra (iii) los ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares; iv) el reclutamiento o alistamiento de menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades; v) el desplazamiento forzado de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por

Los patrones de violencia a los que hace referencia el numeral citado deben ser entendidos de manera amplia, en el sentido de que abarcan las formas más comunes de ataques que indiscriminadamente fueron empleadas en desarrollo de las confrontaciones, pero también por ejemplo, como plantea una de las intervenciones, a los crímenes de género que, según maneras particulares de ejecución, fueron perpetrados contra las mujeres, con ocasión del conflicto. A partir de una interpretación armónica entre el criterio orientador del enfoque de género, así como al deber de la CEV de develar los impactos de la misma naturaleza ocasionados en el marco las hostilidades (Arts. 8, 11.3. y 13.1 del Decreto Ley 588 de 2017), resulta claro que los patrones de comisión que interesan a la CEV tienen un alcance extenso, en el sentido indicado. En especial, el criterio orientador conduce hacia ese significado, dada su función rectora en el desarrollo de las actividades de la CEV.

197.2. *Los diversos impactos diferenciados del conflicto*. Los numerales 3, 4 y 5 del artículo 11 incluyen dentro del mandato de la CEV el esclarecimiento de los *diversos impactos diferenciados del conflicto en las víctimas*. En este sentido, la CEV deberá investigar las consecuencias humanas y sociales del conflicto en la sociedad, con inclusión de las afectaciones sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. De la misma manera, la CEV tiene el deber de esclarecer las afectaciones diferenciadas en las mujeres, los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, personas en razón de su religión, opinión o creencias, personas funcionalmente diversas, los pueblos indígenas, comunidades campesinas, afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales, sobre el pueblo ROM, la población LGBTI, las víctimas de desplazamiento forzado, las personas exiliadas o víctimas del conflicto que se encuentren en el exterior, los defensores y las defensoras de derechos humanos, sindicalistas, periodistas, agricultores y agricultoras, ganaderos y ganaderas, comerciantes y empresarios y empresarias, entre otros.

En un sentido similar, a la CEV corresponde mostrar el impacto de las hostilidades sobre quienes participaron directamente en ellas como combatientes y sobre sus familias y entornos. Conforme a la lógica penetrante de la guerra y la violencia política en los varios escenarios y actores sociales, la CEV también debe explicar los efectos específicos de las confrontaciones en el ejercicio de la política y en el funcionamiento de la democracia en su

---

razones militares imperativas; y vi) el homicidio o las lesiones a traición a un combatiente adversario. El listado completo de crímenes de guerra, conforme al Estatuto de Roma, incluye: *i)* dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios y contra el personal que utilicen los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional; *ii)* dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados; *iii)* Saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto; *iv)* Declarar que no se dará cuartel; *v)* Someter a las personas que estén en poder de otra parte en el conflicto a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón del tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona de que se trate ni se lleven a cabo en su interés, y que provoquen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud; vi) destruir o apoderarse de bienes de un adversario, a menos que las necesidades del conflicto lo hagan imperativo.

conjunto, incluyendo los partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición.

197.3. *Los elementos que particularizan el conflicto armado colombiano.* Además de resaltar la importancia de los efectos diferenciados en los trabajos de la CEV, los numeral 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 del artículo examinado incorporan un conjunto de elementos que caracterizan el conflicto y, por esta razón, deben ser tomados en cuenta en el ejercicio de memoria histórica que se realizará. Así, se prevé que deberán esclarecerse *(i)* el contexto histórico, los orígenes y múltiples causas del conflicto, teniendo en cuenta como insumo los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, entre otros; *(ii)* los factores y condiciones que facilitaron o contribuyeron a la persistencia del conflicto, a partir de los mismo insumos citados; y *(iii)* el desarrollo del conflicto, en particular la actuación del Estado, de las guerrillas, de los grupos paramilitares y el involucramiento de diferentes sectores de la sociedad.

En el mismo sentido, la CEV deberá indagar acerca de *(iv)* el fenómeno del paramilitarismo, en particular sus causas, orígenes y formas de manifestarse; su organización y las diferentes formas de colaboración con esta, incluyendo su financiación; así como el impacto de sus actuaciones en el conflicto; *(v)* el desplazamiento forzado y despojo de tierras con ocasión del conflicto y sus consecuencias; *(vi)* la relación entre el conflicto y los cultivos de uso ilícito, la producción y la comercialización de drogas ilícitas, y el lavado de activos derivados del fenómeno del narcotráfico*; (vii)* los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades y las experiencias de resiliencia individual o colectiva, así como *(viii)* los procesos de transformación positiva de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.

197.4. *Las responsabilidades colectivas*. Por último, conforme al numeral 2 del artículo 11, la CEV debe esclarecer y promover el reconocimiento de responsabilidades colectivas del Estado, incluyendo del Gobierno y los demás poderes públicos, de las FARC-EP, de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo, organización o institución, nacional o internacional, que haya tenido alguna participación en el conflicto, por las prácticas y hechos constitutivos de violaciones graves a los derechos humanos o infracciones al DIH. En razón de la reconstrucción amplia, global y comprensiva que debe llevar a cabo la CEV, naturalmente, como lo señala el CINEP, los responsables colectivos pueden estar representados por agentes particulares, entidades públicas, organizaciones privadas, etc. A la CEV corresponde investigar cómo fue el conflicto en su complejidad y debe ser lo más fiel posible a esa historia que, con frecuencia, está mezclada por actores, prácticas y contextos muy variados.

198. En los anteriores términos, el artículo 11 del Decreto Ley 588 de 2017 establece un mandato detallado, completo y amplio, en relación con los crímenes que habrán de ser esclarecidos, los elementos específicos que, en el contexto del conflicto armado colombiano, hacen particularmente complejo el fenómeno de violencia a investigar y que, por esta razón, habrán de ser

explicados, además de las responsabilidad colectivas de concretos actores en las hostilidades que las actividades de la CEV deben contribuir a reconocer. A juicio de la Corte, el diseño del mandato de la CEV constituye una válida manifestación de la libertad de configuración del legislador extraordinario para la paz (*supra* fundamento 3).

Los elementos que integran el mandato permiten hacer eficaz el principio cardinal del reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos, de la verdad plena sobre lo ocurrido y de la responsabilidad de los diferentes actores (Art. 1º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017). El mandato es amplio, pues además de las infracciones graves al DIH, se establece el deber de investigar las violaciones graves a los derechos humanos, en relación con las cuales, si bien existe cierto consenso actual en sus mínimos, como se señaló, se trata de un catálogo aún en construcción. En este sentido, se deberán esclarecer todas las atrocidades, sin importar su denominación, sino prioritariamente su lesividad, sus patrones de comisión y su eventual carácter masivo. Se trata de un mandato flexible que opta por los crímenes más representativos, en tanto permiten entender de una mejor manera la época estudiada.

La opción por las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH está ya presente en el Acto Legislativo 01 de 2017, como los actos emblemáticos que interesan al SIVJRNR, en donde se hace énfasis en el reconocimiento de responsabilidad y en la rendición de cuentas respecto de "*las graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario*" (inciso 2º, artículo 1º transitorio). Debe añadirse que un mandato amplio, como el adoptado, posibilita la elaboración de una narración más completa de lo ocurrido y con mayor capacidad para garantizar el derecho a la verdad plena. En especial, posibilita a la CEV apreciar de forma abierta y libre de prefiguraciones el objeto histórico que se le encarga clarificar.

De otra parte, la norma introduce directamente una serie de ingredientes variados y multifacéticos, propios del conflicto armado en Colombia, lo cual asegura a la CEV contar con la capacidad de cumplir su finalidad constitucional de ofrecer una *explicación amplia de su complejidad* a toda la sociedad (Art. 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017). El artículo examinado vincula las causas que dieron origen al conflicto, las condiciones que lo alimentaron y fenómenos ligados a su existencia, como el narcotráfico y el paramilitarismo; las afectaciones diferenciadas, las experiencias colectivas de las comunidades en medio de las confrontaciones y las consecuencias marcadas de la violencia, como el despojo de tierras y el desplazamiento forzado. De esta manera, la CEV podrá llevar adelante una reconstrucción global, sobre la base de múltiples elementos, con la capacidad de mostrar el fenómeno en su conjunto.

El mandato también asegura el objetivo constitucional de la CEV, de promover el reconocimiento voluntario de las responsabilidades colectivas e

individuales de quienes participaron directa o indirectamente en el conflicto armado (Art. 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017). Así, la disposición que se analiza expresamente establece que la CEV deberá esclarecer y promover el reconocimiento de responsabilidades colectivas del Gobierno y los demás poderes públicos, de las FARC-EP, de los paramilitares y de cualquier otra organización, de naturaleza nacional o internacional, según se advirtió, pública o privada, que haya tenido alguna participación en el conflicto. Además deberán también indagarse las actuaciones, en desarrollo del conflicto, del Estado, las guerrillas, los paramilitares y demás sectores de la sociedad.

199. Una precisión resulta en todo caso necesaria, respecto a las fuentes a las que puede recurrir la CEV. De acuerdo con los numerales 6 y 7 del artículo 11 estudiado, el esclarecimiento de los orígenes y múltiples causas del conflicto y los factores y condiciones que facilitaron o contribuyeron a su persistencia se llevará a cabo, "*teniendo en cuenta*", como insumo, los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), entre otros. La CHCV se conformó en agosto de 2014, en el marco del acuerdo y la agenda suscritos entre el Gobierno nacional y las Farc-Ep, para adelantar las conversaciones de paz. Estuvo compuesta por doce expertos y dos relatores y se le encargó la misión de producir un informe sobre los orígenes y las múltiples causas del conflicto, los principales factores y condiciones que han facilitado o contribuido a su persistencia y los efectos e impactos más notorios sobre la población. En desarrollo de su labor, la CHCV produjo el documento "*Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*".

A juicio de la Sala, a la luz de la naturaleza constitucional autónoma de la CEV, las normas según las cuales se deberán esclarecer los referidos elementos del mandato "*teniendo en cuenta*", entre otros, los informes de la CHCV, ha de ser entendida en el sentido, no de una obligación, sino de una mera facultad en cabeza de la CEV, de hacer uso de tales documentos en desarrollo de sus análisis. Conforme a este alcance, la CEV puede emplear los citados informes como insumos o elementos de juicio en su labor de reconstrucción histórica, así como puede utilizar, también con fines estrictamente ilustrativos, los trabajos historiográficos del Centro de Memoria Histórica, que igualmente han dado cuenta de lo ocurrido en el conflicto a través de múltiples investigaciones, u otros informes con similares características. Sin embargo, en ningún caso esta utilización puede ser interpretada como una obligación para la CEV.

Las normas analizadas, en consecuencia, brindan la posibilidad que la CEV se apoye en documentos sobre el conflicto armado en Colombia, construidos por historiadores, expertos u órganos oficiales autorizados como el Centro de Memoria Histórica, pero su uso no constituye una obligación jurídica ni tampoco su contenido puede de ninguna manera determinar las conclusiones de la CEV. En el marco de su autonomía, la decisión de emplear materiales provenientes de investigaciones históricas sobre la violencia armada en el país y el modo en que cada uno de ellos podrá ilustrar, orientar o constituir un

elemento de juicio en sus estudios recae en la propia CEV.

200. Por las razones expuestas, la Corte encuentra que el mandato de la CEV previsto en el artículo 11 es acorde con la Constitución y declarará su exequibilidad.

ARTÍCULO 12

> ***Artículo 12. Período objeto de estudio.*** *Para abordar los distintos elementos de su mandato, la CEV tendrá como período objeto de estudio el del conflicto. Como ello supone un marco temporal extenso, será necesario que la CEV establezca dentro de estas prioridades en su investigación. No obstante, para efectos de cumplir con el propósito de esclarecer plenamente los orígenes y múltiples causas del conflicto, la CEV podrá explorar eventos históricos anteriores a este, teniendo en cuenta como insumo básico, entre otros, los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.*

Intervenciones

201. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado afirma que el artículo 12 no establece expresamente cuál es la duración del conflicto armado ni señala un criterio orientador que permita fijarlo, de manera que se configura una omisión legislativa y solicita a la Corte establecer "*criterios constitucionales que no dejen dicha decisión en el campo meramente discrecional de los funcionarios*". Por otro lado, respecto de la necesidad de que la CEV establezca prioridades en sus investigaciones, la Comisión Colombiana de Juristas considera que esto no puede implicar la renuncia a que la entidad, con posterioridad, esclarezca los casos no priorizados. Al mismo tiempo, afirma que la priorización no significa la renuncia del Estado a su obligación internacional de esclarecer lo ocurrido.

Según los anteriores argumentos, la Sala debe dilucidar si la circunstancia de que el artículo 12 del Decreto Ley objeto de control no establezca unos extremos temporales específicos al conflicto que se investigará y permita fijar prioridades en la indagación histórica de la violencia armada afecta el derecho a la verdad de las víctimas.

Análisis

202. El artículo 12 examinado establece que para analizar los distintos elementos del mandato, la CEV tendrá como período objeto de estudio el correspondiente al conflicto armado. Prevé, así mismo, que en la medida en que lo anterior supone un marco temporal extenso, la CEV deberá fijar prioridades en su investigación y, a fin de esclarecer plenamente los orígenes y causas del conflicto, estará facultada para explorar eventos históricos anteriores a éste, teniendo en cuenta como insumo básico, entre otros, los

informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

El precepto fija la etapa histórica que se encargará de investigar la CEV, a través, no de marcos temporales específicos, sino mediante la referencia al espacio histórico en el que cronológicamente se ubica el conflicto armado interno. De la misma manera, dado que las confrontaciones armadas se desarrollaron en una fase considerable de la historia reciente, a fin de determinar su origen y sus explicaciones, la CEV tiene la posibilidad de indagar sucesos que hayan precedido el comienzo de las confrontaciones, a partir de los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

203. La Sala considera que la fórmula adoptada para definir el periodo objeto de estudio de la CEV, como el correspondiente a la fase histórica en la cual se desarrolló el conflicto armado, sin ulteriores criterios o precisiones, no desconoce el derecho a la verdad y, al contrario, constituye una auténtica manifestación de la libertad de configuración del legislador extraordinario para la paz (*supra* fundamento 3).

En el marco de un mecanismo extrajudicial de esclarecimiento de la verdad, la periodización y fijación de fechas o épocas de inicio o desarrollo del conflicto armado es uno de los aspectos centrales del esfuerzo por la reconstrucción de la memoria colectiva de las comunidades, que debe llevar a cabo el Estado con la mirada puesta en las víctimas. En este sentido, de acuerdo con el mandato establecido, la CEV debe elaborar la narración acerca de la historia del conflicto, a partir de la investigación a fondo de sus causas, orígenes, factores y condiciones, de carácter social y político. Todo esto, de modo necesario, comporta respuestas a los problemas acerca del momento en el que surgen las confrontaciones armadas recientes, los fenómenos a los que estuvieron asociadas y la explicación de por qué surgieron bajo unas precisas circunstancias.

Como consecuencia, la no fijación de fechas precisas sobre los extremos temporales del conflicto, en el artículo examinado, no constituye una omisión, sino que es un elemento consustancial a la labor histórica que debe llevar a cabo la CEV, dada la complejidad que reviste el fenómeno de la violencia en el país y del conflicto armado en particular. Por esta razón, el precepto controlado garantiza que la entidad, en desarrollo de su autonomía constitucional y sobre la base de una participación amplia, equilibrada y plural de quienes estuvieron vinculados a las hostilidades, identifique los hitos temporales relevantes del conflicto armado y pueda cumplir así su misión superior de proporcionar una explicación histórica de su complejidad (Art. 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017). En este sentido, la regla que se examina es razonable y se encuentra dentro del margen de desarrollo normativo que le asiste al legislador extraordinario para la paz (*supra* fund. 3).

Adicionalmente, así como en el análisis del artículo anterior, y por las mismas razones allí expuestas, en el estudio de los orígenes y causas del conflicto, el uso por parte de la CEV de los informes de la CHCV y de documentos sobre

la materia elaborados por historiadores, expertos u órganos oficiales como el Centro de Memoria Histórica, será de carácter estrictamente facultativo y tendrá un exclusivo sentido ilustrativo.

204. Con respecto a la fijación de prioridades en la investigación sobre los diversos aspectos que componen el mandato de la CEV, de la misma manera, la Corte considera que se trata de una medida acorde con el carácter temporal de la entidad y sus finalidades superiores de esclarecer lo ocurrido y brindar un marco de comprensión de la fase histórica de violencia estudiada, de modo que se trata de una regla constitucionalmente válida, como manifestación de la libertad de configuración del legislador extraordinario (*supra* fundamento 3). Debe reiterarse que la CEV no es un órgano de investigación alternativo o paralelo a las agencias oficiales de persecución penal y por lo tanto, ni su sentido ni su propósito son investigar uno a uno todos los delitos perpetrados en la etapa objeto de las indagaciones.

Como se ha subrayado, el rasgo más importante de las comisiones de la verdad es que esclarecen una fase de la violencia de una sociedad, para permitir a los pueblos hacer duelos colectivos y cerrar simbólicamente un ciclo de abusos a gran escala, lo cual es llevado a cabo en un término relativamente corto. En este sentido, la CEV podrá investigar, por ejemplo, crímenes emblemáticos no descubiertos o no explicados apropiadamente, patrones de criminalidad representativos, violaciones que han afectado específicos territorios o atrocidades repetitivas o que supusieron una forma de agresión a específicos conjuntos de víctimas. Así mismo, como lo manifestó uno de los intervinientes en la audiencia[291], la CEV puede acoger también criterios de priorización asociados a casos de alto impacto, constitutivos de las más grandes violaciones, que involucren a máximos responsables y casos emblemáticos.

La manera o los criterios a partir de los cuales se llevará a cabo la priorización prevista en la norma analizada, a juicio de la Corte, corresponden ser determinados por la propia CEV, en el ámbito de su autonomía técnica y conforme a las finalidades constitucionales de su trabajo, al definir su metodología (Art. 14 del Decreto Ley 588 de 2017). Al respecto, debe ser claro que el sentido de la priorización en el marco de la labor de memoria histórica que lleva a cabo la CEV difiere sustancialmente de aquella que se hace necesario realizar para la aplicación de justicia, frente a los crímenes cometidos a gran escala, en escenarios transicionales. Mientras que en estos últimos supuestos, la priorización es un instrumento de política criminal que conduce a hacer más eficaz y significativa la persecución penal y la sanción de las atrocidades, las comisiones priorizan sobre la base de aquello que permita entender mejor el conflicto en su complejidad, su papel y sus consecuencias en la historia de los pueblos vulnerados.

205. Por último, en relación con la objeción relativa a los casos individuales

[291] Intervención de César Rodríguez Garavito.

que se dejan de esclarecer al hacerse uso de técnicas de priorización, la Sala debe reiterar que la investigación histórica cuya realización se le confiere a la CEV no significa que la verdad sobre los delitos ejecutados en perjuicio de víctimas individuales no deba ser esclarecida por las autoridades oficiales de investigación, específicamente sobre aquellos delitos frente a los cuales, incluso en procesos de transición, existe una obligación del Estado a investigar, juzgar y sancionar. Dada la diferencia entre los mecanismos judicial y extrajudicial de garantizar el derecho a la verdad, tanto en su modo de operar, como en sus fines, la labor de la CEV no interfiere de ninguna manera ni supone derogación alguna de la obligación constitucional e internacional del Estado de asegurar el derecho a las víctimas a *saber*, a través de los cauces judiciales.

206. En este orden de ideas, la Sala concluye que la ausencia de fijación de extremos temporales del conflicto armado como objeto de estudio de la CEV y la facultad de priorización que se le confiere se encuentran dentro de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario para la paz. **Por consiguiente, el artículo 12 del Decreto Ley 588 de 2017 es compatible con la Carta y la Corte declarará su exequibilidad.**

ARTÍCULO 13

> ***Artículo 13 Funciones***. *Son funciones de la CEV las siguientes:*
>
> *1. Investigar todos los componentes de su mandato, a través de las metodologías y formas de recolección y análisis de información necesarias para tal efecto, considerando las generalmente aceptadas por las ciencias sociales, con un enfoque de género, y teniendo en cuenta los anteriores esfuerzos de construcción de la verdad, incluyendo como insumo básico, entre otros, los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.*
>
> *2. Crear espacios en los ámbitos internacional, nacional, regional y territorial, en especial audiencias públicas temáticas, territoriales, institucionales, de organizaciones y de situaciones y casos emblemáticos, entre otras, con el fin de escuchar las diferentes voces, en primer lugar las de las víctimas, tanto las individuales como las colectivas, y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad para contribuir a una reflexión conjunta sobre lo ocurrido y las causas y efectos de la grave violencia vivida por Colombia.*
>
> *Esos espacios podrán incluir escenarios públicos de discusión y reflexión o ceremonias culturales y artísticas, para que quienes hayan participado de manera directa o indirecta en el conflicto, puedan hacer actos de reconocimiento de responsabilidad y pedir perdón, en sus diversas dimensiones, tanto por el daño y el sufrimiento causado en las personas, como por los impactos*

políticos y sociales de sus actos; y en consecuencia ofrecer explicaciones sobre los actos realizados, contribuir a la reparación, asumir compromisos de no repetición y de construcción de la paz, entre otros. De esta manera se deberá contribuir a conocer la verdad y a la convivencia pacífica en los territorios.

3. Convocar a personas para que contribuyan al esclarecimiento de la verdad.

4. Informar a la JEP sobre la participación en la CEV de las personas sujetas a su jurisdicción.

5. Elaborar un informe final que tenga en cuenta los diferentes contextos, refleje las investigaciones en torno a todos los componentes del mandato y contenga las conclusiones y recomendaciones de su trabajo, incluyendo garantías de no repetición. La CEV presentará el Informe de manera oficial mediante acto público a las Ramas del Poder Público y al conjunto de la sociedad colombiana, y lo socializará. La publicación del Informe Final se realizará durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos de la CEV.
6. Promover la orientación a las víctimas y a las comunidades victimizadas que participen en la CEV, para la satisfacción de sus derechos y los mecanismos para exigirlos.

7. Diseñar y poner en marcha una estrategia de relacionamiento activo con las víctimas y sus organizaciones, con iniciativas no gubernamentales de reconstrucción de memoria, individual y colectiva, con enfoque territorial.

8. Implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo con los medios de comunicación para dar cuenta, durante su funcionamiento, de los avances y desarrollos en el cumplimiento de todas las funciones de la CEV, y asegurar la mayor participación posible. El informe final, en particular, tendrá la más amplia y accesible difusión, incluyendo el desarrollo de iniciativas culturales y educativas, como, por ejemplo, la promoción de exposiciones y recomendar su inclusión en el pénsum educativo. En todo caso, las conclusiones de la CEV deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria.

9. Adoptar medidas para el archivo de la información recolectada en el marco de sus funciones y al término de su mandato, tomar las medidas necesarias para asegurar su preservación. La CEV definirá la entidad que será depositaria de sus archivos y que los custodiará.

10. Asegurar la transversalidad del enfoque de género en todo el ámbito de trabajo de la CEV, con la creación de un grupo de trabajo de género que contribuya con tareas específicas de carácter técnico, de investigación, preparación de audiencias de género, entre otras. Este grupo de trabajo no será el único en tratar el enfoque de género, pero sí debe responsabilizarse de la revisión de metodologías para que todos los instrumentos de la CEV tengan un enfoque de género, y de la coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI. Lo anterior sin perjuicio de la necesaria autonomía de la CEV en la definición de su estructura y metodología de trabajo.

11. Rendir cuentas a la sociedad de manera periódica, al menos semestralmente, sobre las actividades y gestiones desarrolladas para el cumplimiento de todas sus funciones.

12. Valorar las condiciones de seguridad necesarias para el desarrollo de sus actividades y coordinar con las autoridades del Estado, la puesta en marcha de las medidas de seguridad necesarias tanto para los comisionados como para quienes participen en las actividades de la CEV. Para ello, solicitará a las autoridades competentes la protección de víctimas, declarantes y demás personas que estime pertinente para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo sus funcionarios y colaboradores, conforme a la normatividad vigente. La entidad competente deberá informar periódicamente las medidas de protección adoptadas.

Establecer procedimientos que aseguren a quienes participan en ella las debidas garantías, y un trato justo, digno y no discriminatorio.

10.[13] *Darse su propio reglamento y programa de trabajo.*

Intervenciones

207. La Defensoría del Pueblo, el Centro Internacional para la Justicia Transicional, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Marcela Briceño Donn y Diana Fuentes sostienen que si bien es cierto, los numerales 1 y 10 del artículo 13 establecen el deber de la CEV, de asegurar en todo el ámbito de su trabajo la transversalidad del enfoque de género, es necesario "hacer claridad" sobre el alcance del enfoque diferencial respecto de las comunidades tradicionales y los niños, niñas y adolescentes, como conjuntos de víctimas sometidas a especiales afectaciones en el marco del conflicto. En consecuencia, solicitan condicionar la exequibilidad del artículo 13 del Decreto examinado, bajo el entendido de que se debe asegurar la transversalidad de los enfoques basados en la especial victimización sufrida

por las comunidades étnicamente diferenciadas y las niñas, niños y adolescentes en los ámbitos de trabajo de la CEV.

Conforme al anterior planteamiento, la Sala debe determinar si los numerales 1 y 10 del artículo 13 del Decreto Ley 588 de 2017, al prever el enfoque diferencial en la realización de las labores de la CEV, contempla únicamente la aproximación basada en el género y, por lo tanto, desconoce los derechos a igualdad y a la verdad de otras víctimas, afectadas también de modo acentuado.

Análisis

208. El artículo 13 del Decreto Ley 588 de 2017 establece las funciones de la CEV. Por razones de claridad en el análisis, los 13 numerales en que están dispuestas las funciones de la entidad puede ser clasificados en cuatro grupos de funciones: *(i)* funciones asociadas a procedimientos y metodologías que la CEV deberá emplear en desarrollo de sus labores (**numerales 1, 2, 9, 10**) ; *(ii)* funciones de la CEV relacionadas con la protección y la participación de las víctimas y terceros (**numerales 3, 6, 7 y 12**) ; *(iii)* funciones de la CEV concernientes a la preparación y divulgación del informe final (**numerales 5 y 8**); y *(iv)* otras funciones, relacionadas con el principio de colaboración con otras autoridades del SIVJRNR, control de su gestión y autonomía administrativa (**numerales 4, 8, 11 y 10 [13]**).

209. *Funciones de la CEV asociadas a procedimientos y metodologías que deberá emplear en desarrollo de sus labores* (numerales **1, 2, 9 y 10**, artículo 13, del Decreto Ley 588 de 2017). El **numeral 1** del artículo 13 que se examina señala que la CEV adelantará su investigación, mediante el uso de metodologías de recolección y análisis de información, particularmente de aquellas aceptadas en el campo de las ciencias sociales.

209.1. En tanto realiza un trabajo de memoria, cuyo objeto es el conjunto de sucesos que identifican el fenómeno de la violencia en Colombia, la CEV es un órgano con una cualificación específica de investigación histórica. Esto se articula precisamente con su carácter extrajudicial otorgado por el Constituyente derivado, pues en el desarrollo de sus trabajos no sigue las formalidades ni los rigores propios de un proceso judicial. No aplica estrictos estándares probatorios ni de debido proceso, sino que debe hacer uso de técnicas propias de las ciencias humanas y adoptar metodologías aceptadas y reconocidas para la investigación social. Sobre esto, en una misión como la de la CEV, cobra importancia los métodos para la recolección y procesamiento de datos, pues se trata de un aspecto del cual depende el buen uso y el rendimiento de las pruebas acopiadas.

209.2. Ahora bien, dentro de las mismas funciones de la CEV asociadas al uso de metodologías en desarrollo de sus funciones, el **numeral 2** del Artículo 13 incorpora la utilización de procedimientos como audiencias públicas temáticas y de variados diseños, así como de otros actos públicos, con ingredientes

culturales y artísticos, para la exposición de las historias, en especial de las víctimas, la discusión y la reflexión sobre la violencia interna, sus causas y consecuencias, los reconocimientos de responsabilidad y peticiones de perdón, así como a fin de procurar las contribuciones a la verdad, las reparaciones, la no repetición, a la paz y la convivencia.

Las audiencias públicas, como se mostró en las consideraciones (*supra 5.4.2.4.2.1.*), son uno de los mecanismos más eficaces para recabar elementos de juicio y lograr una comprensión global del periodo estudiado. Así mismo, son una de las formas más apropiadas para asegurar los fines reivindicatorios, terapéuticos y reconciliatorios de las comisiones de la verdad. Pese a las innegables ventajas de las audiencias públicas, para la fijación de la metodología y en la selección de los casos en los cuales se acudirá a ellas, deben analizarse algunos factores, en su mayoría relativos a las condiciones de seguridad que brinde el momento de la transición y los derechos e intereses de los declarantes, que podrían aconsejar eventualmente recibir algunos testimonios de manera reservada. Al respecto, debe tenerse presente, como se indicó en los fundamentos, por lo menos tres circunstancias: la seguridad personal de los testigos, en especial de las víctimas; la integridad e intimidad de declarantes, particularmente de sobrevivientes de agresiones sexuales y de menores de edad y, por último, la posibilidad de que ciertas declaraciones perjudiquen a terceros.

En todo caso, en tanto técnicas metodológicas que facilitan y fomentan la participación de todos en la reflexión sobre la complejidad del conflicto, el uso de audiencias por la CEV hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario y, por ende, es compatible con la Carta (*supra* fundamento 3).

209.3. Dentro del mismo grupo de funciones de naturaleza metodológica de la CEV, expresión de la autonomía técnica, los **numerales 1 y 10** del artículo 13 prevén que es deber de la entidad asegurar en todo el ámbito de su trabajo la transversalidad del enfoque de género. Esta función se ajusta a la Constitución, pues esencialmente reproduce y desarrolla el artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

Ahora bien, los intervinientes que objetaron estas reglas advierten que es necesario "*hacer claridad*" respecto del alcance del enfoque diferencial, pues no se contemplaron las comunidades tradicionales y los niños, niñas y adolescentes, como conjuntos de víctimas sometidas a especiales afectaciones en el marco del conflicto armado. Sobre el punto, la Sala debe precisar que los **numerales 1 y 10** del artículo estudiado no pueden ser leídos de manera aislada, como parecen proponerlo los intervinientes. Su sentido y alcance deben ser captados a partir de una interpretación sistemática y contextual de su contenido con la referida disposición constitucional, que prescribe la adopción del *enfoque diferencial* en los trabajos del SIVJRNR; con el criterio orientador relativo al enfoque diferencial y de género previsto en el artículo 8 del Decreto Ley objeto de control y con el artículo 11.3 *ídem*, sobre el mandato de la CEV,

relativo al deber de la CEV de esclarecer las formas diferenciadas de afectación del conflicto armado. Para la adecuada comprensión de este apartado, la Sala se remite a lo ya afirmado al analizar la constitucionalidad de estas dos últimas disposiciones.

En este orden de ideas, es claro que los numerales **1 y 10** del artículo 13 analizado únicamente enfatizan en el enfoque de género -como también lo hace el artículo 1 transitorio, parágrafo 1, del Acto Legislativo 01 de 2017- pero de ninguna manera excluyen los enfoques basados en las experiencias victimizantes de niños, niñas y adolescentes, grupos étnicos y todas las demás poblaciones desproporcionadamente afectadas por las confrontaciones, consagradas particularmente en los artículo 8 y 11.3. del Decreto Ley 588 de 2017. Todos los enfoques diferenciales necesarios deben ser incorporados en el desarrollo del mandato y en el cumplimiento de las funciones de la CEV, para el logro de sus objetivos, en consonancia con la referida disposición constitucional. De ahí que la Entidad deba asegurar la transversalidad, no solo de la aproximación basada en el género, sino de todas aquellas fundadas en sus condiciones de especial vulnerabilidad.

209.4. Resta por analizar un aspecto dentro del grupo de funciones de la CEV asociadas a procedimientos y metodologías que deberá emplear en desarrollo de sus labores. El **numeral 9**, artículo 13, del Decreto examinado prescribe que la CEV deberá adoptar medidas para el archivo de la información recolectada y, una vez finalizadas sus labores, le corresponderá asegurar su preservación. De igual forma, indica que la CEV definirá la entidad depositaria de sus archivos y que los custodiara.

La anterior responsabilidad, a juicio de la Corte, no presenta problema alguno de constitucionalidad y se encuentra dentro del margen de configuración normativo del Legislador, si se entiende que la tarea de la CEV está ligada a la investigación histórica y reconstrucción de la memoria del conflicto (*supra* fundamento 3). La CEV deberá ser la garante de los soportes del relato reconstruido y esas evidencias serán también parte del patrimonio histórico y de la identidad de la Nación, en la medida en que constituyen las bases del informe final, como respuesta al derecho de las comunidades y las víctimas a saber y conocer el pasado de violaciones.

210. De este modo, la Corte considera que las funciones de la CEV asociadas a procedimientos y metodologías que deberá emplear en desarrollo de sus labores son acordes con la Constitución y, por consiguiente, declarará la exequibilidad de los numerales 1, 2, 9 y 10, artículo 13, del Decreto Ley 588 de 2017.

211. *Funciones de la CEV relacionadas con la protección y la participación de las víctimas y terceros* (**numerales 3, 6, 7 y 12).** El segundo grupo de funciones de la CEV del artículo 13, hacen relación al fomento e impulso de garantías para la participación y protección de víctimas y terceros en el mecanismo. Conforme al **numeral 3** de dicho artículo, la CEV debe convocar

tanto a particulares como a servidores públicos, a que contribuyan con sus fines y orientar en especial a las víctimas para que ejerzan sus derechos ante la propia entidad. Del mismo modo, según el **numeral 6**, debe promover la orientación de las víctimas y las comunidades victimizadas, para que participen en la CEV y, conforme al **numeral 7**, también ha de fomentar el relacionamiento con organizaciones de víctimas y con iniciativas no gubernamentales de reconstrucción de memoria, individual y colectiva, con enfoque territorial.

Por otra parte, conforme al **numeral 12**, debe también asegurar e incentivar la participación, mediante la evaluación de las condiciones de seguridad en que se encuentren comisionados o participantes de las actividades de la CEV, y coordinar con las autoridades correspondientes las medidas de seguridad que deban proporcionarse. Se destaca, así, una responsabilidad de la CEV asociada a la participación y otra a la garantía de medidas de seguridad en favor de declarantes y servidores de la CEV. En el mismo sentido, a la entidad le corresponde diseñar procedimientos que aseguren a quienes participan en ella las debidas garantías y un trato justo, digno y no discriminatorio.

211.1. Para la Corte, la promoción de un proceso amplio de participación en la CEV de todos aquellos que tomaron parte directa e indirecta en las hostilidades, como se indicó al examinar el principio orientador de la participación (Art. 6), se halla articulado con los fines constitucionales de la CEV. Por otro lado, la obligación de prever programas de protección para garantizar la plena libertad y voluntariedad de los participantes constituyen funciones que se encuentran dentro del margen de configuración normativa del legislador extraordinario (*supra* fundamento 3).

211.2. Respecto de la necesidad de establecer procedimientos que aseguren a quienes participan en ella las debidas garantías y un trato justo, digno y no discriminatorio, debe indicarse que los procedimientos de la CEV, aunque no sean judiciales ni se encuentren regidos por principios procesales o reglas estrictas de debido proceso o contradicción probatoria, no implican que no deba seguirse pautas mínimas de justicia y equidad en los trámites ante la entidad, pues ello se deriva de los propios mandatos constitucionales. Conforme al artículo 2 C.P., son fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes contenidos en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica, un orden justo y la participación de todos en las decisión que los afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

De la misma manera, el indicado carácter extrajudicial de los trabajos de esclarecimiento y reconocimiento de la verdad, tampoco significa que en el ámbito de sus labores, la CEV no se halle estrictamente obligada a respetar y garantizar derechos fundamentales que, como la dignidad humana (Art. 1º C.P.) y la igualdad (Art. 13), son absolutamente inderogables en las actuaciones de cualquier autoridad pública.

211.3. Las anteriores previsiones, en consecuencia, están articuladas con las finalidades constitucionales de la CEV y constituyen una válida manifestación de la potestad de configuración normativa del legislador extraordinario. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de los numerales 3, 6, 7 y 12, artículo 13, del Decreto ley 588 de 2017.

212. *Funciones de la CEV concernientes a la preparación y divulgación del informe final* (**numerales 5 y 8**). Los **numerales 5 y 8 (segunda y tercera parte) del Artículo 13** examinado se ocupan de la preparación y difusión del informe final. De acuerdo con tales disposiciones, el informe debe dar cuenta del mandato, contener conclusiones y recomendaciones, incluidas aquellas sobre garantías de no repetición. Por otro lado, respecto de la forma en que se dará a conocer, se establece que deberá ser oficialmente presentado a las Ramas del Poder Público y a la sociedad en su conjunto y publicado durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos, con una amplia y accesible difusión. Se prevé, además, la promoción de exposiciones y recomendar su inclusión en el pensum académico. Además, se indica que las conclusiones deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria.

212.1. El informe final, como se señaló en las consideraciones de esta Sentencia, es el documento de memoria histórica más esperado por las víctimas y más trascendental en términos de la satisfacción de su derecho a la verdad en un escenario de transición. Además, un aporte significativo de su contenido lo constituyen las recomendaciones, en relación con reformas institucionales, planes de reparación y garantías de no repetición. A juicio de la Corte, la regulación sobre el informe final de la CEV, que culminará la investigación histórica llevada a cabo y contendrá la documentación y las conclusiones sobre la verdad esclarecida, la explicación en su complejidad del fenómeno, así como las recomendaciones pertinentes, es una válida manifestación de la libertad de configuración del legislador extraordinario para la paz (*supra* fundamento 3).

212.2. Ahora bien, la divulgación del informe final es un aspecto fundamental para que la CEV pueda cumplir satisfactoriamente sus fines superiores y garantizar el derecho a la verdad de las víctimas. La CEV debe elaborar un relato y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto *a toda la sociedad*. Debe divulgar sus hallazgos y proporcionar, sobre la base del conocimiento alcanzado, un marco para entender lo sucedido, las razones por las cuales sucedió y los efectos positivos de ese entendimiento para la no repetición. Estos objetivos a nivel de la memoria histórica, así como aquellos en el ámbito del derecho a la verdad, implican entonces la necesidad de la difusión amplia y suficiente del informe final a toda la sociedad y, así mismo, la garantía de accesibilidad al público en general y, en especial, a las víctimas.

212.3. Los numerales 5 y 8 (segunda y tercera parte) prescriben que la CEV deberá presentar el informe final a las Ramas del Poder Público y a la sociedad en su conjunto, durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos, con una amplia y accesible difusión, "*incluyendo el desarrollo de*

iniciativas culturales y educativas, como, por ejemplo, la promoción de exposiciones y recomendar su inclusión en el pensum educativo".

La norma citada fija el deber general de máxima publicidad e introduce formas de llevar a cabo este propósito: a través de representaciones *culturales y educativas*. La Corte no observa problema alguno de constitucionalidad en esta disposición y, al contrario, considera que se trata de una válida manifestación de la libertad de configuración del legislador extraordinario para la paz (*supra* fundamento 3). Debe considerarse, con todo, que las mencionadas modalidades o maneras que prevé el precepto para realizar la divulgación del informe final, al señalarse "*incluyendo…*", deben entenderse como formas en las que, entre otras posibles, ello puede tener lugar, de modo que no introduce ninguna limitación irrazonable a la autonomía de la CEV para hacer uso de los medios que considere idóneos en orden a lograr dicho propósito. Por otra parte, el uso de representaciones *culturales y educativas*, como modos posibles de difusión, también resulta acorde con la naturaleza no judicial de la CEV y su propósito superior de promover la convivencia en los territorios, pues son medios que tienden a acercar en el plano de la sensibilidad cultural y social a las personas y las comunidades.

212.4. La regla analizada prescribe, así mismo, que el informe tendrá, no solo la más *amplia*, sino también la más *accesible* difusión. Dado que la garantía del derecho a la verdad de las víctimas y la realización de los fines constitucionales de la CEV depende de la reconstrucción histórica del conflicto, la explicación adoptada, las conclusiones y las recomendaciones consignadas en el informe final, en los términos explicados con anterioridad, el público en general debe tener la posibilidad de acceder a él. Esto se traduce en la correlativa obligación para la CEV de adoptar las estrategias idóneas y no discriminatorias de divulgación que, en especial, consulten la condición de los pueblos indígenas que no se comunican en castellano y de las personas funcionalmente diversas[292]. Específicamente en relación con las comunidades indígenas que emplean lenguajes diferentes al castellano y, en consideración a la particular incidencia que sobre ellas ha tenido la violencia, la Corte considera que el informe final, o por lo menos una síntesis integral y adecuada, debe ser traducido por lo menos a las 62 lenguas nativas que, según fue constado en la Sentencia C-309 de 2017[293], también lo fue una síntesis del Acuerdo Final, previa la votación del plebiscito del 2 de octubre de 2016.

La garantía de accesibilidad de los mencionados grupos poblacionales al informe final no solo es deseable o relevante, sino imprescindible en este caso, precisamente porque, como se ha insistido, ellos hacen parte de las víctimas

[292] En la Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, la Corte señaló: "*puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes*".
[293] M.P. María Victoria Calle Correa.

sobre las cuales el conflicto produjo importantes afectaciones e impactos especiales y el propio Decreto Ley analizado, en varias de sus normas, previó el empleo del enfoque diferenciado en relación con ellos. En este entendido, del acceso al informe final depende la garantía de su derecho a la verdad. De la misma manera, en virtud del enfoque territorial con el cual ha de llevar a cabo sus trabajos, la CEV debe garantizar la difusión del informe en todas las regiones de país, incluso más apartadas, pues aquellos que las habitan fueron quienes tuvieron que soportar en mayor medida las consecuencias de las hostilidades. El enfoque territorial (Art. 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017) implica propiciar la reconstrucción y el reconocimiento de la historia de la violencia, no desde lo nacional, sino desde las experiencias particulares de las regiones y de las personas que desde allí padecieron los rigores de la guerra, por lo cual, ellas deben tener acceso efectivo al relato de esa historia consignado en el informe final.

212.5. Constituye también una norma que se halla en el ámbito de libertad de desarrollo normativo del legislador extraordinario para la paz, que las conclusiones del informe final deban ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria, como lo establece el numeral 8 del artículo 13 estudiado, luego de fijar la obligación de su difusión y accesibilidad. De conformidad con el artículo 148 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 5.1 del Decreto 4803 de 2011, el Centro de Memoria Histórica debe diseñar, crear y administrar el Museo de la Memoria, "*destinado a lograr el fortalecimiento de la memoria colectiva acerca de los hechos desarrollados en la historia reciente de la violencia en Colombia*". Según el numeral 1, artículo 5, del Decreto 4803 de 2011, el Centro de Memoria Histórica creará y administrará el Museo y procurará conjugar esfuerzos del sector privado, la sociedad civil, la cooperación internacional y el Estado.

Así mismo, de acuerdo con el numeral 6, artículo 5, del Decreto 4803 de 2011, el CMH oficia como centro de acopio, producción y difusión de memorias y esclarecimiento histórico de las violaciones ocurridas en el marco del conflicto armado interno. En este sentido, el traslado de las conclusiones del informe final de la CEV al Museo, debe entenderse como una forma de contribución en la búsqueda común de la construcción de la historia del conflicto armado y del fortalecimiento de las iniciativas de memoria desarrolladas en este caso por el CMH, a través del Museo. Así, más que intervenir en modo alguno la autonomía del CMH, el informe de la CEV podrá convertirse en vigoroso documento para el fortalecimiento del proyecto permanente de memoria colectiva que adelante dicho organismo a través del Museo.

212.6. En consecuencia, la Corte estima ajustadas a la Constitución las funciones de la CEV concernientes a la preparación y divulgación del informe final y, como consecuencia, declarará la exequibilidad de los numerales 5 y 8 (segunda y tercera parte), artículo 13, del Decreto Ley 588 de 2017.

213. *Otras funciones de la CEV*. Por último, la CEV está en el deber de realizar otro tipo de tareas que expresan su deber de colaboración con otras autoridades del SIVJRNR **(numeral 4)**, el control de su gestión **(numerales 8 y 11)** y su autonomía administrativa **(numeral 13)**.

213.1. A juicio de la Corte, atendiendo a lo prescrito en el numeral 4, como resulta de lo indicado al analizar el artículo 9 del Decreto Ley 588 de 2017, el deber de informar a la JEP respecto de la participación de personas que estén sujetas a su jurisdicción es una función que se deriva del carácter integral del SIVJRNR y que cumple importantes fines en el marco de las relaciones de condicionalidad e incentivos que interconectan los mecanismos (Art. 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017), por lo anterior a dicho análisis se remite la Sala.

213.2. Por otro lado, numerales 8 y 11, la rendición de cuentas periódicas sobre las actividades y gestiones desarrolladas para el cumplimiento de sus funciones es una previsión que fomenta la transparencia, la responsabilidad, la moralidad, la imparcialidad y la publicidad (ver *supra* 5.4.4.) de un ente en cuyas manos se encuentra una misión fundamental del modelo de transición diseñado. La rendición de cuentas refuerza la confianza pública en la CEV, en relación con la cual este valor resulta esencial, dada la importancia que tienen sus resultados en términos pacificación y reconciliación para el país. Debe precisarse, con todo, que tales mecanismos de vigilancia pública no desplazan de ninguna manera la competencia de la Contraloría General de la República, para ejercer el control y la vigilancia fiscal sobre la CEV, dado que su presupuesto, de conformidad con el artículo 30 del Decreto Ley 588 de 2017, estará constituido, por lo menos parcialmente, por fondos públicos.

213.3. Por último, la fijación del reglamento con arreglo al cual desempeñará sus funciones por la propia CEV, numeral 13, es una manifestación de la libertad de configuración del legislador extraordinario (*supra* fundamento 3) y una consecuencia de la autonomía administrativa constitucional de aquella, además de responder a la necesidad de asegurar la idoneidad de sus procedimientos y técnicas para el cumplimiento de sus fines superiores.

213.4. Como consecuencia, la Sala considera que las funciones administrativas de la CEV, contenidas en los numerales 4, 8 (primera parte), 11 y 13 del artículo 13 del Decreto Ley 588 de 2017 son compatibles con la Carta Política.

214. En conclusión, la Corte encuentra que el artículo 13 del Decreto Ley 588 de 2017 se ajusta a los mandatos constitucionales y, en consecuencia, declarará su exequibilidad.

ARTÍCULO 14

> ***Artículo 14. Metodología.*** *La CEV adoptará, por el pleno de los Comisionados, su metodología. La CEV tomará todas las medidas*

necesarias para garantizar 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. Esta metodología deberá hacerse pública.

Intervenciones

En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

215. El artículo 14 del Decreto objeto de control señala que la CEV adoptará, por el pleno de los Comisionados, su metodología. Luego, establece que tomará todas las medidas necesarias con el fin de garantizar 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. Esta metodología, establece el precepto, deberá hacerse pública.

216. A juicio de la Sala Plena, es una válida manifestación de la potestad de desarrollo normativo del legislador extraordinario que el diseño de la metodología de trabajo de la CEV recaiga en el propio órgano que realizará las investigaciones, como un rasgo distintivo de su autonomía constitucional técnica, y encuentra también armónico con la Carta que la norma prevea su publicidad, como garantía de transparencia e imparcialidad de su gestión (ver *supra* 5.4.4.).

La metodología es un aspecto muy relevante en las comisiones de la verdad, pues de ella depende el cumplimiento de todos los elementos del mandato. En particular, los elementos metodológicos determinan, en primer lugar, la capacidad de la respectiva comisión para satisfacer las necesidades de las víctimas en términos de justicia restaurativa; en segundo lugar, la vigorosidad y rigor de las conclusiones; y en tercer lugar, la confiabilidad y aceptación pública de sus resultados. En últimas, de unas adecuadas pautas metodológicas depende la solidez del informe final y, en gran parte, la fortaleza para generar consenso alrededor de su hipótesis explicativa y la necesidad de las recomendaciones que se proponen.

De esta manera, entre los aspectos más importantes, la CEV deberá seleccionar adecuados modelos de gestión de la información, de métodos de investigación social y de recepción y recolección de declaraciones y otros tipos de evidencias empíricas. Será necesaria la definición de los criterios para el uso de audiencias públicas o privadas, de acuerdo con las necesidades, los elementos predeterminados al respecto en el mandato y su idoneidad desde el punto de vista del enfoque territorial que orienta las labores de la CEV. En este sentido, debe analizarse la capacidad de las audiencias para promover la

participación en torno a las dinámicas, no solo de recolección de la información, sino también de reflexión y discusión pública acerca de las causas, los orígenes y las explicaciones del conflicto armado.

217. De vital importancia será que la CEV establezca el mecanismo para llevar a cabo la verificación de la calidad de la información que reciba y los criterios probatorios, grados de verificación y modo general de apreciación de las declaraciones, así como de todas las pruebas que acopie. De la misma manera, deberá fijar las pautas y la manera para que las personas señaladas en las declaraciones como responsables de haber cometido crímenes u otras conductas susceptibles de afectar su buen nombre, tengan la posibilidad de manifestarse al respecto. Estas, entre otras pautas metodológicas, serán imprescindibles para el adecuado funcionamiento y el logro de los mejores resultados de la CEV.

218. De esta manera, la Corte encuentra que el artículo 14 es armónico con la Constitución Política y declarará su exequibilidad.

5.4.3.1.4. TÍTULO IV. Acceso a la información

219. Uno de los problemas serios que han tenido muchas de las comisiones de la verdad han sido los obstáculos para acceder a documentos o información. Esta es una dificultad grave, pues gran parte del trabajo de comprobación de los hechos que llegan al conocimiento de las comisiones se apoya en la verificación de documentos y, de otro lado, ellos en sí mismos contienen datos que con frecuencia permiten explicar y entender las actuaciones ilícitas de varios actores. En especial, luego de una época de abusos a gran escala, existen normalmente documentos e información que hacen referencia directa o permiten arribar a conclusiones sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH[294].

[294] Las experiencias comparadas muestran que el problema del acceso a los documentos ha sido particularmente difícil y que las comisiones de la verdad deben tener una potestad vigorosa para acceder a ellos o contar con herramientas para evitar su pérdida o inutilización. En Argentina, por ejemplo, la Comisión contó con muy poca cooperación de las fuerzas armadas, a pesar de las reiteradas peticiones de información de los investigadores del organismo. En Argentina y en Chile las fuerzas armadas, en realidad, se marginaron de las actividades de las comisiones y, por lo general, desatendieron las solicitudes de información sobre los casos, con el argumento de que no tenían información a su alcance y antes de dejar el poder en los dos países las fuerzas armadas destruyeron los documentos con que contaban. En el caso de la Comisión de Guatemala, el Archivo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos desclasificó información que permitió la elaboración de una base de datos con el perfil de la estructura y el personal de las fuerzas armadas guatemaltecas en un vasto periodo de tiempo. Sin embargo, el propio Ejército de Guatemala, con la excusa de que no tenía datos de los hechos investigados, entregó mucha menos información de la solicitada. Infortunadamente no hubo ningún mecanismo para que estas comisiones lograran acceder a los documentos requeridos. La Comisión de Uganda de 1974 tenía la potestad de obligar a los testigos a declarar y exigir a los organismos oficiales la entrega de pruebas. No obstante esto, muchos sectores del gobierno bloquearon el acceso a la información, entre otros, la policía militar y el servicio de inteligencia del Ejército. Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables*, cit., p. 65. El ocultamiento, la destrucción o eliminación de archivos produce un menoscabo sustancial a los derechos a la verdad y la posibilidad que tienen los pueblos de reconstruir su memoria colectiva. La Comisión de la Verdad de Sudáfrica lamentó que también ello hubiera ocurrido en relación con sus investigaciones. En su informe final dejó constancia de que, mientras adelantaba sus labores, había sucedido una destrucción masiva de documentos y que incluso tales actuaciones habían comenzado años antes de sus labores y se habían extendido hasta finales de 1996. Señaló que ello "*tuvo un fuerte impacto en la memoria social de Sudáfrica*" y que partes importantes de la memoria documental oficial, en especial relacionadas con el funcionamiento interno del aparato de seguridad del régimen del *apartheid*, habían sido borradas. *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, Vol. 1, pp. 235, documento disponible en http://www.justice.gov.za/trc/report/. La Comisión para la Verdad y la Reconciliación también subrayó que la

La regulación prevista en el Título IV del Decreto Ley 588 de 2017, que comprende de los artículos 15 a 19, está fundamentalmente ligada al derecho de acceso a la información pública, a las obligaciones de las entidades estatales en relación con su suministro, sus excepcionales restricciones y las atribuciones de la CEV en este contexto. La jurisprudencia de la Corte ha desarrollado en buena medida los contenidos de esta prerrogativa y ha fijado su relevancia en tanto garantía constitucional autónoma. En consecuencia, debido a que los citados artículos implican un conjunto de consideraciones constitucionales comunes, antes de determinar su compatibilidad con la Carta, la Sala realizará una exposición básica sobre el contenido del acceso a la información pública, a partir de la cual decidirá sobre la constitucionalidad de cada una de dichas disposiciones.

220. El derecho de acceso a la información pública está expresamente consagrado en el artículo 74 C.P., de acuerdo con el cual, "*todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley*". Se ha considerado que esta atribución, de un lado, está íntimamente relacionada con el derecho de petición, de manera que este sería el género mientras que aquella constituiría la especie o una de sus específicas manifestaciones[295].

En el mismo sentido, se ha estimado que existe un vínculo estrecho entre el acceso a la información pública y la libertad de información (Art. 20 C.P.), específicamente, desde el punto de vista del destinatario del derecho[296], en la medida en que el conocimiento de la información pública sería un medio necesario para la eficacia de la facultad de estar informado[297].

---

aparente destrucción de todos los archivos decomisados a personas y organizaciones por parte de la agencia de seguridad del Estado (SAP) había desaparecido de la herencia del pueblo sudafricano, archivos que, podría considerarse, era la acumulación más rica en el país de registros que documentaban la lucha contra el *apartheid*. Pero además de esto, puso de manifiesto que esos hechos habían repercutido en el desarrollo de sus trabajos, pues graves violaciones a los derechos humanos habían sido obstaculizadas por la ausencia de documentación. En últimas, sentenció, todos los sudafricanos han sufrido las consecuencias, todos son víctimas del intento del régimen del *apartheid* de imponer una amnesia selectiva. *Ibíd.*, pp. 235-236.

[295] Sentencias T-605 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía y C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

[296] En la Sentencia T-693 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte afirmó: "*la libertad de información es un derecho bilateral o de doble vía. Por un lado, consiste en la facultad de buscar y publicar información y, por el otro, es la prerrogativa en cabeza de los destinatarios de conocer esa información. En otras palabras, existe un derecho de informar, de recabar y divulgar información y, como correlato, existe un derecho a la información, en virtud del cual a toda persona le asiste la atribución de informarse de la verdad, de juzgar por sí misma sobre la realidad con conocimiento suficiente. Por este motivo, de quien halla y divulga información depende en gran medida la realización del derecho de aquel que la recibe y, como consecuencia, en el primero recaen límites y deberes*". *Cfr*. las Sentencias T-731 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán; T-040 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-074 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-104 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz; SV. Hernando Herrera Vergara; SU-056 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-391 de 2007. Manuel José Cepeda Espinosa; y T-496 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. *"Se observa en este artículo 20 superior que la libertad de información se constituye en un derecho fundamental cuyo ejercicio goza de protección jurídica y a la vez implica obligaciones y responsabilidades. Es pues un derecho-deber, esto es, un derecho no absoluto sino que tiene una carga que condiciona su realización"*, Sentencia C-033 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[297] Ver, a este respecto, la Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Así fue destacado en la Sentencia T-473 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, donde se afirmó: *"... si es cierto que el derecho a acceder a los documentos públicos consagrado en el Artículo 74, puede considerarse en buena medida como una modalidad del derecho fundamental de petición y como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información y, por lo tanto, comparte con estos su núcleo axiológico esencial, no lo es menos que tiene también un contenido y alcance particulares que le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales"*. *Cfr*. así mismo, la Sentencia T-578 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

221. De otro lado, se ha indicado que el acceso a la información pública posee un alcance autónomo, lo que explica que se haya consagrado en una disposición constitucional independiente de aquellas en las cuales fueron previstos otros derechos conexos, como los referidos. Su ejercicio por parte del titular implicaría, por ejemplo, la consulta del contenido de documentos que se hallen en poder de autoridades estatales, sin necesidad de que ese procedimiento sea provocado o finalice con una petición formal de información. En uso del derecho de acceso a la información pública, de igual forma, una persona podría proceder a verificar el contenido de un documento oficial, con el único propósito de corroborar o precisar el contenido de una información que previamente poseía[298].

222. El acceso a la información pública asegura varios fines. En primer lugar, garantiza la participación democrática y el ejercicio de derechos políticos, pues habilita a los ciudadanos para el control del poder público y proporciona las condiciones para una verdadera democracia participativa[299]. En segundo lugar, salvaguarda la transparencia de la gestión pública, debido a que permite las atribuciones de crítica y fiscalización de los actos de gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. Por esta razón, el artículo 112 C.P. señala que los partidos políticos que se declaren en oposición frente al Gobierno, se les garantizará *"el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales"*. Pero, además, en tercer lugar, la Corte ha sostenido que la plena divulgación de la información pública es indispensable para asegurar el derecho a la verdad de las víctimas de violaciones de derechos humanos[300].

223. Entendido invariablemente como un derecho fundamental por la jurisprudencia de la Corte, la Ley Estatutaria 1712 de 2014, de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, reguló el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para su eficacia y garantía del derecho, así como las excepciones a la publicidad de información (Art. 1)[301]. Esta normatividad básicamente adopta los estándares

---

[298] En la Sentencia T-473 de 1992, *cit.*., la Corte indicó: "*Ahora bien, si es cierto que el derecho a acceder a los documentos públicos consagrado en el artículo 74, puede considerarse en buena medida como una modalidad del derecho fundamental de petición y como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información y, por lo tanto, comparte con éstos su núcleo axiológico esencial, no lo es menos que tiene también un contenido y alcance particulares que le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales. // En efecto, es claro que dentro de las facultades del titular de este derecho se encuentra la de hacer una simple consulta de los documentos que no culmine, si así lo estima conveniente, en la formulación de petición alguna. Como también, la consulta de documentos con la específica finalidad no ya de adquirir información adicional sino de aclarar o constatar la eventual ocurrencia de una típica práctica o conducta de desinformación. O, más aún, la simple aclaración de que toda inquietud al respecto carece por completo de fundamento. //En estos últimos casos es claro que el acceso a los documentos públicos no se traduce necesariamente en una petición o en la adquisición de nueva información. Es, pues, independiente tanto de la petición como de la información y, como tal, plenamente autónomo y con universo propio*".

[299] *Cfr*. Sentencias C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; C-038 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-213 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-010 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[300] Sentencias C-491 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; y C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

[301] A partir de una interpretación sistemática del mandato de acceso a la información pública consagrado en el 74 C.P., del derecho de petición contenido en el artículo 23 C.P. y del derecho a la información establecido en los artículos 13 y 18 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente, esta Corte ha afirmado de forma reiterada que el acceso a los documentos

internacionales sobre la materia y establece un régimen claro tendiente a asegurar los ámbitos de ejercicio del derecho y sus excepcionales restricciones. Así mismo, esa regulación estatutaria, junto con las disposiciones superiores, conforman el bloque de constitucionalidad (en sentido lato) para adelantar la revisión de las distintas reglas legales que inciden o intervienen en algún modo dicha prerrogativa[302].

223.1. La Ley Estatutaria cifra el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la posibilidad de conocer la existencia y acceder a ella, cuando se encuentre en posesión o bajo control de los sujetos públicos obligados. En este sentido, establece que el acceso a la información solamente podrá ser restringido a partir de excepciones limitadas y proporcionales, contempladas en la ley o en la Constitución y acordes con los principios de una sociedad democrática. De modo correlativo, señala que ese derecho genera la obligación para los sujetos obligados de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública (Art. 4).

223.2. La regulación en mención, de la misma manera, adoptó el principio que identifica el contenido central de este derecho fundamental. Así, consagró el denominado *principio de máxima publicidad*, según el cual, toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la propia ley (Art. 2). Por otra parte, entre otros mandatos generales relevantes, estableció el principio de transparencia, del que se sigue que toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en la ley se presume pública y, en consecuencia, ellos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, con exclusión solo de aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley (Art. 3).

223.3. En relación con lo anterior, en la Sentencia C-274 de 2013[303], mediante la cual esta Corte llevó a cabo el control de constitucionalidad del proyecto de la Ley Estatutaria en mención, se reiteró que una limitación al derecho de

---

públicos es un derecho fundamental. En este sentido, ver las Sentencias T-605 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía; T-705 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-473 de 1992. *Cit.*; T-695 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-074 de 1997. M.P. Fabio Morón Diaz; y C-491 de 2007, *Cit*.

[302] En la Sentencia C-469 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte reiteró: "*45. Este Tribunal ha entendido que existen dos conceptos de bloque de constitucionalidad: uno estricto y otro lato. Las normas que hacen parte de tratados internacionales de derechos humanos no susceptibles de suspensión en estados de excepción, debidamente aprobados por el Estado colombiano, así como los tratados de derecho internacional humanitario y las normas ius cogens conforman el bloque de constitucionalidad en sentido estricto*. // *A su vez, la jurisprudencia ha dicho que el bloque de constitucionalidad en sentido lato está compuesto por todas las normas de diversa jerarquía que sirven como parámetro de constitucionalidad, dentro de las que se encuentran los tratados internacionales a los que reenvía el artículo 93 C.P., las leyes orgánicas y algunas leyes estatutarias*". En este sentido, ver también las Sentencias C-327 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-191 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-1319 de 2000. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; y C-067 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[303] M.P. María Victoria Calle Correa.

acceso a la información pública solo es legítima con arreglo a los siguientes presupuestos: "*i) la restricción debe ser autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información*"[304].

223.4. Conforme al artículo 5 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, a la máxima divulgación y a garantizar el acceso a la información pública están obligados: *(i)* toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital; *(ii)* los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control; *(iii)* las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público; *(iv)* cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función; *(v)* las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación[305]; *(vi)* los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos; y *(vii)* las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

224. Como se indicó, la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional fundamentalmente recepciona los estándares internacionales sobre la materia, acogidos en especial por organismos del sistema interamericano de derechos humanos. Al darle alcance al derecho a la información previsto en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH ha afirmado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación de la información oficial, conforme al cual, toda la información pública es accesible y se halla sujeta solo a un sistema

[304] Ver, en este mismo sentido, la Sentencia C-491 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[305] Mediante la Sentencia C-273 de 2013, la Corte declaró este literal condicionalmente exequible, *'en el entendido de que las personas obligadas, en relación con su actividad propia, industrial o comercial, no están sujetas al deber de información, con respecto a dicha actividad'*.

restringido de excepciones[306]. Por su parte, la CIDH, en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada en octubre de 2000, incorporó el derecho de toda persona a acceder a la información en poder del Estado, con las únicas excepciones previstas en la ley y siempre que exista un peligro real e inminente para la seguridad nacional[307].

De igual forma, en el documento de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, denominado "*El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*", se hace referencia al principio de máxima de divulgación y sus tres consecuencias básicas. La Relatoría Especial advirtió que, conforme a la CIDH, el derecho de acceso a la información pública, derivado del derecho a la información contenido en el artículo 13 de la CADH, se rige por el principio de máxima divulgación de la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones. De dicho principio, afirma la Relatoría Especial, se sigue que *(i)* el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, de interpretación igualmente restrictiva; *(ii)* toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y *(iii)* ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

La Relatoría explicó que, si bien el derecho de acceso a la información pública puede estar sujeto a restricciones, estas deben ser verdaderamente excepcionales, estar contenidas en una ley, perseguir objetivos legítimos y ser necesarias y estrictamente proporcionales, de modo que el ejercicio irrestricto del derecho sea la regla y el secreto la excepción. Añadió que, además, la reserva debería ser solamente temporal, mientras la publicación pueda efectivamente comprometer los bienes que se protegen con el secreto. De otra parte, subrayó que en el Estado debe recaer la carga de probar que las limitaciones son compatibles con las normas interamericanas sobre la libertad de expresión, de modo que puedan evitarse la actuación discrecional y arbitraria en el establecimiento de restricciones al derecho. Por último, consideró que dada la relación íntima entre el acceso a la información pública y el funcionamiento de la democracia, en caso de conflicto entre normas o falta de regulación, deberá prevalecer aquella que conduzca a la eficacia del derecho[308].

---

[306] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 92 y 93.

[307] Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. "*(…) Principios ‖ (…) 2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ‖ (…) 4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas*".

[308] Documento citado en la sentencia C-274 de 2013, *Cit.*

225. De este modo, el acceso a la información pública, reconocido como un derecho fundamental y elemento central de una democracia constitucional, ha sido concebido en el sistema interamericano y en el ámbito interno, conforme al principio de máxima divulgación y de excepcionalidad de sus restricciones. Como consecuencia, por regla general, toda información oficial debe ser susceptible de ser conocida, salvo en los extraordinarios casos fijados en la ley o en disposiciones constitucionales y con arreglo a estrictos requisitos[309]. Al respecto, la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública prevé dos tipos de limitaciones a la publicidad de los documentos públicos: los supuestos de información pública clasificada y los casos de información pública reservada.

La información pública *clasificada* es aquella en poder de un sujeto obligado, pero que pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica, por lo que su acceso puede ser negado o exceptuado, siempre que se trate de las circunstancias legítimas y necesarias, y de los derechos particulares o privados consagrados en el artículo 18 de la misma Ley[310] (Art. 6, c)). De otro lado, la información *reservada* es la que se encuentra en poder de un sujeto obligado en su calidad de tal, pero que es exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses públicos[311] (Art. 6, d)). La Ley, en todo caso, clarifica que la reserva de información opera respecto del contenido de un documento público pero no de su existencia (Art. 21).

226. No obstante lo anterior, al tiempo que la Ley permite las citadas dos modalidades de restricciones del acceso a la información pública, en su artículo 21 consagra un mandato de máxima divulgación, no sujeto a restricción alguna, de todos aquellos documentos relacionados con casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. La norma prevé: "*las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones*". De acuerdo con esta prescripción, en los supuestos en los

---

[309] *Cfr*. Sentencias C-274 de 2013, *cit.* y C-491 de 2007, *Cit.*

[310] **Artículo 18. Información exceptuada por daño de derechos a personas naturales o jurídicas.** "*Es toda aquella información pública clasificada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito, siempre que el acceso pudiere causar un daño a los siguientes derechos: a) El derecho de toda persona a la intimidad, bajo las limitaciones propias que impone la condición de servidor público, en concordancia con lo estipulado por el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011. // b) El derecho de toda persona a la vida, la salud o la seguridad. // c) Los secretos comerciales, industriales y profesionales. Estas excepciones tienen una duración ilimitada y no deberán aplicarse cuando la persona natural o jurídica ha consentido en la revelación de sus datos personales o privados o bien cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable*".

[311] A**rtículo 19. Información exceptuada por daño a los intereses públicos.** "*Es toda aquella información pública reservada, cuyo acceso podrá ser rechazado o denegado de manera motivada y por escrito en las siguientes circunstancias, siempre que dicho acceso estuviere expresamente prohibido por una norma legal o constitucional: a) La defensa y seguridad nacional; b) La seguridad pública; c) Las relaciones internacionales; d) La prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso; e) El debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; f) La administración efectiva de la justicia; g) Los derechos de la infancia y la adolescencia; h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país; i) La salud pública.* ***PARÁGRAFO.*** *Se exceptúan también los documentos que contengan las opiniones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos*".

cuales la información tenga relación con tales tipos de circunstancias, su divulgación no podrá ser objeto de limitaciones derivadas de información reservada o clasificada, sin perjuicio del amparo que debe dispensarse a los derechos de las víctimas.

En suma, la Ley Estatutaria establece el mandato, frente a todas las autoridades oficiales obligadas, de máxima divulgación de la información pública, de modo que la ciudadanía y las instituciones públicas y privadas deben tener la posibilidad de conocerla. Admite, no obstante, dos formas de limitación al derecho, relativas a los eventos de información clasificada y los supuestos de información reservada. Pese a todo, establece de manera perentoria que ninguna información relacionada con violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad puede ser objeto de restricciones, esto es, ni de reservas ni de clasificaciones, aunque deben protegerse en todo caso los derechos de las víctimas de tales violaciones. Esto significa que en estas materias opera plenamente el principio de máxima divulgación que rige para la generalidad de la documentación pública, incluso con más firmeza, pues la ley prescribe que no es admisible limitación alguna, con la anotada claridad. En estos casos, a toda persona deberá ser garantizado el acceso a la información.

El acceso a los documentos en poder del Estado tiene, en efecto, una importancia crucial en los procesos de búsqueda de la verdad y de esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos, así como en la investigación y revelación de otros crímenes graves. Al interpretar el artículo 13 de la CADH[312], sobre el derecho a la información, la Corte IDH ha considerado que en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o procesos pendientes. Así mismo, ha suscrito la opinión de la CIDH, en el sentido de que los poderes públicos no pueden escudarse "*tras el manto protector del secreto de Estado*" para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos[313].

---

[312] Convención Americana sobre Derechos Humanos. "*Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional*".

[313] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 180-181.

227. Pero, en un sentido más general, como se advirtió, el derecho de acceso a la información pública es esencial para garantizar el derecho a la verdad de los afectados en contextos de transición. La Corte ha sostenido que es "*una herramienta fundamental para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y el derecho a la memoria histórica de la sociedad*"[314]. En la Sentencia C-370 de 2006[315], la Sala examinó una demanda, entre otros, contra el artículo 58 de la Ley 975 de 2005, "*[p]or la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios"*. Este precepto consagra el deber de facilitar el acceso a los archivos en interés de las víctimas y sus parientes y, entre otras medidas, prevé que cuando sean requeridos en interés de la investigación histórica, las formalidades de autorización sólo tendrán el propósito del control de acceso, custodia y adecuado mantenimiento del material, no con fines de censura. La norma también indica que, en todo caso, se deben adoptar medidas para resguardar el derecho a la intimidad de las víctimas de violencia sexual y de las niñas, niños y adolescentes víctimas de los grupos armados al margen de la ley, y para no provocar más daños innecesarios a la víctima, los testigos u ***otras personas***, ni crear un peligro para su seguridad.

Para los demandantes, la expresión en negrilla podía ser invocada a favor, por ejemplo, de personas desmovilizadas y traducirse en una restricción al acceso a los referidos documentos y, por consiguiente, en una negación del derecho a la verdad de las víctimas de violaciones a los DDHH y de infracciones al DIH, pues haría prevalecer nuevamente los intereses de los perpetradores sobre los intereses de aquellas y reafirmaría las condiciones bajo las que han estado oprimidas. Al analizar la demanda, la Corte sostuvo que la norma objetada reitera el derecho constitucional de acceso a la información pública y lo proyecta como una herramienta para satisfacer el interés en la verdad colectiva del cual es titular la sociedad. En este sentido, afirmó que la expresión acusada no puede interpretarse como una cláusula general de reserva de la información cuando quiera que así lo consideren los funcionarios públicos concernidos, ni a favor de las personas responsables de los delitos que se investiguen, sobre hechos relevantes para el esclarecimiento histórico del fenómeno o para la reparación de las víctimas, en la medida en que tal alcance sería inconstitucional.

La Sala Plena puso de presente que la Ley impugnada tiene el propósito de promover la reconciliación nacional y que el legislador había entendido que una de las medidas más importantes para satisfacer los derechos a la verdad y a la reparación, para promover el deber de la memoria colectiva y para asegurar la adopción de medidas adecuadas de no repetición, era la reconstrucción de un relato histórico que pudiera nutrirse con las actuaciones

[314] Sentencia C-491 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[315] MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

que tuvieran lugar al amparo de la Ley, por lo cual, había dedicado varios artículos a la protección de este derecho y un capítulo completo a la garantía de la memoria. De la misma manera, subrayó que en varias normas de la Ley acusada, como el artículo 7, se le ordena a las autoridades públicas la investigación exhaustiva de los hechos y su difusión pública como condición para la satisfacción de los derechos de las víctimas y para la adopción de medidas de no repetición, disposición que se refiere no solo a mecanismos judiciales sino también extrajudiciales. De este modo, la Corte resaltó la importancia para las víctimas y la sociedad, en escenarios de transición, del esclarecimiento y divulgación de la verdad de lo ocurrido verdad y de la reconstrucción de la memoria histórica.

En el contexto anterior, luego de advertir la posibilidad prevista en el citado artículo 7 de la Ley 975 de 2005, de implementar mecanismos extrajudiciales de reconstrucción de la verdad, concluyó que con el fin de que estos y, específicamente, instituciones como las comisiones de la verdad puedan operar plenamente, no puede existir reserva alguna sobre información relevante, dada la relación entre su labor y el derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad. Esto, sin perjuicio de la protección debida a la intimidad, la vida, la integridad o la seguridad de víctimas y testigos, como también lo establece la Ley.

228. El anterior criterio coincide con el mantenido por la Corte IDH, que ha remarcado la importancia de que órganos encargados de esclarecer lo ocurrido, como las comisiones de la verdad, tengan el más amplio acceso a todos los documentos necesarios para el cabal cumplimiento de su misión. En el caso Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala, la Corte IDH se pronunció sobre un documento de inteligencia militar, conocido como el "Diario Militar", que contenía información sobre desapariciones forzadas, cuya existencia el Estado había negado[316]. La Corte IDH reprochó que Guatemala, si bien había auspiciado la creación de una comisión de la verdad, no dispuso la colaboración pertinente en lo que se refiere al acceso a la información, en orden a contribuir a la realización de sus finalidades[317]. Así, sostuvo:

---

[316] De acuerdo con la Corte IDH, el "Diario Militar" constaba de 73 hojas tamaño oficio y estaba dividido en 6 secciones. Las primeras 5 secciones contenían, *inter alia*, información sobre la organización de archivos de inteligencia, así como listas sobre diversas organizaciones de derechos humanos y de medios de prensa. La sexta sección contiene un listado de 183 personas con sus datos personales, afiliación a organizaciones, actividades y, en la mayoría de los casos, también una foto tipo carnet de la persona. Cada registro indica además las acciones perpetradas contra dicha persona, incluyendo: detenciones secretas, secuestros y asesinatos. Los hechos registrados en el Diario Militar ocurrieron entre agosto de 1983 y marzo de 1985. Al analizar el Diario Militar, la Secretaría de la Paz de Guatemala y la organización *National Security Archive* determinaron que dicho documento utiliza códigos para explicar los hechos así como el destino de algunas de las personas a las cuales hace referencia. Por ejemplo, se ha interpretado que los códigos "300", "se fue con Pancho", "se lo llevó Pancho", y "se fue (+)" colocados al final del registro de una persona significan que la persona fue ejecutada o falleció. Siguiendo estos códigos se puede notar que la mayoría de las personas fueron ejecutadas y que, en ocasiones, grupos de personas eran ejecutadas el mismo día. Por otro lado, también se ha interpretado que códigos tales como "libre para contactos" o "recobró su libertad" indicaban que las personas habían sido liberadas para que obtuvieran información sobre "otros militantes de organizaciones guerrilleras". Asimismo, ciertas anotaciones en el Diario Militar se han interpretado como que las personas fueron trasladadas a unidades militares distintas a aquellas donde fueron inicialmente detenidas. Se desconoce el paradero final de la mayoría de las personas registradas en el mismo y/o sus restos. Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C No. 253, párrs. 60 y 61.

[317] La Corte IDH subrayó que la propia Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH) había calificado de precaria y no satisfactoria la colaboración brindada por parte del Ejército Nacional y el hecho de que

297. De acuerdo a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, esta ausencia de información impactó desfavorablemente en el cumplimiento de su mandato, por lo cual no pudo, inter alia, determinar con precisión la cadena de mando respecto a las desapariciones forzadas cometidas durante el conflicto.

(…)

300. La Corte resalta que, en los Acuerdos de Paz, se estableció la CEH como un mecanismo para la determinación de la verdad histórica, la cual debe entenderse como complementaria a lo que se establezca en los procedimientos judiciales respectivos…el Tribunal observa que a varios de los familiares de este caso no se les permitió el conocimiento por ese medio de la verdad histórica de lo sucedido a sus seres queridos ante la negativa de las autoridades estatales de entregar información. Además, destaca que con la aparición del Diario Militar en 1999 y del Archivo Histórico de la Policía en 2005, ambos por vías extraoficiales, se evidenció el ocultamiento de información estatal sobre los hechos del presente caso a la CEH. Ello, aunado a la impunidad que persiste en el presente caso (la cual fue analizada en el capítulo VIII-2 supra de esta Sentencia), permite a esta Corte concluir que se ha impedido a los familiares el esclarecimiento de la verdad tanto por vías judiciales como por vías extrajudiciales.

301. La Corte ha considerado que los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos y la sociedad tienen el derecho a conocer la verdad, por lo que deben ser informados de lo sucedido. Por otra parte, en particular sobre casos de desaparición forzada, la Corte ha establecido que el derecho a conocer la verdad es parte del "derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos". La Corte ha indicado que la privación de la verdad acerca del paradero de una víctima de desaparición forzada acarrea una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos, por lo cual dicha violación del derecho a la integridad personal puede estar vinculada a una violación de su derecho a conocer la verdad.

302. Por lo anterior, la Corte concluye que, al impedir a los familiares el esclarecimiento de la verdad histórica, a través la vía extrajudicial establecida por el propio Estado en los Acuerdos de Paz y la Ley de

---

durante el período de trabajo, el Ejecutivo y, en especial, el Ejército Nacional hubiera dado diversas excusas para no entregar la documentación requerida por la CEH. Según indicó la Corte IDH, inicialmente indicó que se trataba de documentos bajo reserva constitucional y luego que nunca existieron o habían sido extraviados o destruidos. Pese a esto, la Corte IDH nota que la CEH había comprobado que algunos de los documentos cuya existencia había sido reiteradamente negada por el Ejecutivo existían efectivamente y estaban archivados en dependencias del Ejército Nacional. De hecho, el Ministerio de la Defensa negó la existencia del "Diario Militar" a la CEH y luego aquél apareció por vías extraoficiales, tres meses después de que dicha comisión publicara su informe final. *Ibíd*., párr. 296.

Reconciliación Nacional, sumado a la impunidad que persiste en este caso, el Estado violó el derecho a la integridad personal, consagrado en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en perjuicio de los familiares de Rudy Gustavo Figueroa Muñoz y de las víctimas desaparecidas.

De esta manera, la Corte IDH subrayó que la negativa de acceder a la información pública para instituciones como la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala significó un detrimento a la garantía del derecho a la verdad de las víctimas, al impedir que el organismo pudiera arribar a conclusiones relevantes sobre la responsabilidad de los crímenes y el esclarecimiento de muchos casos. La CEH fue concebida en ese escenario como un mecanismo complementario a los judiciales para asegurar a los afectados la verdad y la justicia histórica. Sin embargo, el hecho de que particularmente el Diario Militar le fuera ocultado por el Estado impidió en gran manera su eficacia para resarcir a muchas víctimas, en el plano del derecho a la verdad. La Corte IDH resaltó, así, el vínculo estrecho entre el derecho a la verdad de las víctimas y la garantía de acceso a los documentos en poder de las autoridades oficiales, que deben tener organismos de investigación de derechos humanos, como las comisiones de la verdad[318].

229. En este orden de ideas, las reglas fundamentales que se derivan del bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Corte y el alcance que la Corte IDH ha dado al derecho a la información consagrado en el artículo 13 de la CADH, en relación con el derecho de acceso a la información pública, pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

(i) Existe un derecho fundamental y una prerrogativa general de acceso a la información y los documentos públicos en cabeza de toda persona y de entidades públicas y privadas.

(ii) Esta prerrogativa general se rige por el principio de la máxima divulgación, según el cual, toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal.

(iii) Se admiten, sin embargo, restricciones al acceso a la información pública, respecto de documentos reservados o clasificados, siempre que, además de la

[318] En el mismo sentido, el Principio 6 de Tshwane, establece: "*Acceso a información por parte de organismos supervisores. Todos los organismos de supervisión, defensa del pueblo y apelación, incluidos los tribunales, deben tener acceso a todo tipo de información —incluso la información sobre seguridad nacional y con independencia de su nivel de confidencialidad— que resulte relevante para el desempeño de sus funciones*". De similar manera, el principio 16 de Joinet, sobre "*cooperación de los servicios de archivo con los tribunales y las comisiones extrajudiciales de investigación*", prevé: "*[l]os tribunales y las comisiones extrajudiciales de investigación, así como los investigadores que trabajen bajo su responsabilidad, deberán poder consultar libremente los archivos. Este principio se aplicará en forma tal que respete los requisitos pertinentes para proteger la vida privada, incluidos en particular seguridades de confidencialidad proporcionadas a las víctimas y a otros testigos como condición previa de su testimonio. No se podrá denegar la consulta de los archivos por razones de seguridad nacional excepto que, en circunstancias excepcionales, la restricción haya sido prescrita por ley; que el Gobierno haya demostrado que la restricción es necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de seguridad nacional legítimo y que la denegación sea objeto de examen judicial independiente*".

reserva de ley, se cumplan con los demás requisitos establecidos en la jurisprudencia de la Corte (*supra* fundamento 223.3.).

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

(v) Los órganos judiciales y extrajudiciales de investigación oficial de la verdad y reconstrucción de la memoria, en escenarios de transición, deben tener acceso pleno a toda la información pública, con independencia de su contenido o de que pueda ser reservada o clasificada, siempre que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones, dada su intrínseca relación con la garantía del derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad. En todo caso, deberán protegerse los derechos los derechos de las propias víctimas.

230. La Corte procederá ahora con el análisis de constitucionalidad de los artículos 15 a 19 del Decreto Ley 588 de 2017.

ARTÍCULO 15

> ***Artículo 15. Colaboración de las entidades del Estado.*** *Todas las entidades del Estado prestarán su colaboración a la CEV para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y funciones y le brindarán toda la información que tengan a su disposición en lo relacionado con el cumplimiento de su mandato y funciones. La CEV podrá solicitar a los demás componentes del SIVJRNR el traslado de información aportada por las víctimas, las organizaciones de víctimas y las organizaciones de Derechos Humanos, sin perjuicio de la información reservada que repose en procesos judiciales.*

Intervenciones

231. La Corporación Colectivo José Alvear Restrepo solicita declarar exequible el artículo bajo examen, en el entendido de que la colaboración de las entidades del Estado con la CEV, como autoridad administrativa, constituye un deber de obligatorio cumplimiento. Conforme a este argumento, la Sala debe determinar si la disposición es susceptible de ser interpretada en el sentido de que la colaboración de las entidades oficiales con la CEV, para la entrega de documentos e información, es una mera facultad y, en consecuencia, atenta contra el derecho a la verdad de las víctimas.

Análisis

232. El artículo 15 del Decreto Ley 588 de 2017 establece que todas las entidades del Estado prestarán su colaboración a la CEV para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y funciones y le brindarán toda la información que

tengan a su disposición en lo relacionado con el cumplimiento de su mandato y funciones. De la misma manera, indica que la CEV podrá solicitar a los demás componentes del SIVJRNR el traslado de información aportada por las víctimas, las organizaciones de víctimas y las organizaciones de derechos humanos, sin perjuicio de la información reservada que repose en procesos judiciales.

233. La disposición tiene tres contenidos normativos significativamente distintos: *(i)* el mandato de colaboración para con la CEV dirigido a todas las autoridades públicas, *(ii)* la posibilidad de traslado de información de otros mecanismos del SIVJRNR a la CEV, y *(iii)* la salvedad a la última regla, en cuanto tiene que ver con información reservada de procesos judiciales.

233.1. En relación con la primera parte, la norma analizada es una manifestación del principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público y órganos del Estado, en virtud del cual, debe existir una coordinación entre las diversas entidades a cuyo cargo se encuentra el ejercicio de las distintas funciones oficiales[319]. Específicamente, es una de las dimensiones del principio de separación y colaboración armónica que subyace al diseño de la parte orgánica de la propia Constitución[320]. En el marco del régimen de acceso a la información pública, la regla reconduce al artículo 5 de la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, comentado atrás (supra 223.4.), en la cual se prevén las entidades estatales obligadas a garantizar el máximo acceso a la información pública.

Por otro lado, en criterio de la Corte, no obstante su redacción, se trata de una regla de contenido prescriptivo y, por lo tanto, supone la obligación para las entidades referidas de contribuir, desde la órbita de sus funciones, a la realización de los objetivos y mandato de la CEV. Esto es aún más claro si se toma en cuenta que el artículo 17 del Decreto Ley que se examina prevé que la negativa o negligencia de un funcionario o servidor público que impida o dificulte el desarrollo de las funciones de la CEV constituirá causal de mala conducta.

233.2. En lo que hace relación a la posibilidad de traslado de información de otros mecanismos del SIVJRNR a la CEV, se trata de una de las facetas más

---

[319] Sentencia C-971 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Pueden consultarse también las sentencias C-608 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-127 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[320] La Corte ha señalado: "*El modelo por el cual optó el constituyente de 1991 mantiene el criterio conforme al cual, por virtud del principio de separación, las funciones necesarias para la realización de los fines del Estado se atribuyen a órganos autónomos e independientes. Sin embargo, la idea de la separación está matizada por los requerimientos constitucionales de colaboración armónica y controles recíprocos. Por virtud del primero, se impone, por un lado, una labor de coordinación entre los órganos a cuyo cargo está el ejercicio de las distintas funciones, y, por otro, se atenúa el principio de separación, de tal manera que unos órganos participan en el ámbito funcional de otros, bien sea como un complemento, que, según el caso, puede ser necesario o contingente, o como una excepción a la regla general de distribución funcional, como cuando la Constitución señala que el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales o que la ley podrá atribuir excepcionalmente función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. (C.P. Art. 116)*". Sentencia C-971 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

importantes del principio de coordinación e integralidad entre los diversos componentes del modelo transicional adoptado mediante el Acto Legislativo 01 de 2017. La norma señala que la CEV podrá solicitarles información aportada por las víctimas, las organizaciones de víctimas y las organizaciones de derechos humanos. Esto no debe ser comprendido, sin embargo, en el sentido de que la CEV solo pueda requerir la información que haya tenido esos orígenes y no la derivada de otras fuentes o producida por el propio mecanismo del SIVJRNR. El precepto solo clarifica que los documentos aportados por las referidas organizaciones y las víctimas *también* pueden ser recabados ante los órganos y componentes del SIVJRNR, de forma que la CEV esté en posibilidad de beneficiarse de material que, seguramente, le será sustancialmente valioso.

La norma, por ende, no implica que la entidad no pueda solicitar información relacionada con procesos judiciales o investigaciones, terminadas o en curso, y cualquier otro tipo de documentos o pruebas en poder de los mecanismos del SIVJRNR. Esta interpretación es concordante con el artículo 4 del Decreto Ley estudiado, encontrado acorde con la Constitución, en cuyo inciso 2º, se señala que la CEV podrá solicitar la información que requiera para el cumplimiento de su mandato, ante los magistrados jueces y organismos de investigación. Además, un alcance distinto, conduciría al absurdo de que a la CEV no le sería permitido conocer la información de los procesos que se siguen por crímenes y atrocidades cometidos en desarrollo del conflicto, pese a que su objeto consiste en lograr su esclarecimiento, aunque en el plano extrajudicial.

233.3. Por último, el artículo 15 estudiado señala también que las anteriores formas de contribución de autoridades públicas y de mecanismos del SIVJRNR deben entenderse, "*sin perjuicio de la información reservada que repose en procesos judiciales*". En criterio de la Corte, esta expresión puede tener dos interpretaciones sensiblemente distintas: *(i)* cuando se trata de información reservada que repose en procesos judiciales, la CEV no podrá conocerla, o *(ii)* cuando se trata de información reservada que repose en procesos judiciales, la CEV podrá conocerla, pero deberá guardar la reserva. De acuerdo con el fundamento anterior y el principio de máxima divulgación que se subrayó en las consideraciones sobre este título del Decreto Ley, el alcance de la citada expresión solo puede estar referido a la segunda posibilidad, no a la primera.

Por un lado, no existe razón alguna para que se le impida a la CEV conocer de la información reservada de procesos judiciales y ello frustraría de entrada el logro de sus objetivos. Por otro lado, como se indicó, el principio de máxima divulgación de la información para órganos extrajudiciales de investigación no tiene límite alguno, salvo en lo relacionado con los derechos de las propias víctimas. Además, de acuerdo con una interpretación sistemática del Título IV que se estudia, el único sentido de una salvedad en los trabajos de la CEV respecto de información reservada, se refiere a que la obligación de reserva se le traslada a la institución, no a que se le impida acceder a aquella, pues el

artículo 16, como se verá, en varias ocasiones alude a que la CEV deberá guardar la reserva de dicho tipo de documentos, lo cual presupone lógicamente que ha tenido la posibilidad de conocerlos.

234. De esta manera, la Corte encuentra que el artículo 15 solo es una manifestación, en el ámbito de las funciones de la CEV, del principio de colaboración armónica entre los distintos órganos del Estado, el cual subyace a la estructura constitucional de 1991, y del principio de coordinación e integralidad del SIVJRNR introducido mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, por lo cual, se encuentra acorde con los mandatos de la Carta Política y será declarado exequible.

ARTÍCULO 16

> ***Artículo 16. Acceso a información reservada.*** *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. En cumplimiento de su mandato, la CEV podrá requerir de las instituciones públicas la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna.*
>
> *Cuando se trate de información reservada, la CEV, en todo caso, deberá garantizar, por escrito, la reserva de la misma, el traslado de la reserva legal de la información, suscribir actas de compromiso de reserva y observar las seguridades y niveles de clasificación consagradas en la Ley Estatutaria 1621 de 2013, la Ley Estatutaria 1712 de 2014, sus decretos reglamentarios y otras normas relevantes, sin perjuicio de las acciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar por violación de la reserva legal.*
>
> ***Parágrafo 1****. En desarrollo de lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, cuando la información, archivos, documentos o datos requeridos por la CEV correspondan a información clasificada, calificada o reservada, la institución poseedora deberá aportar, junto con la información requerida, un reporte en el que sustente la reserva o la clasificación, de acuerdo a las siguientes reglas: i) hacerlo por escrito; ii) precisar las normas jurídicas que sustentan la reserva o clasificación; iii) argumentar si existe un riesgo presente, probable y específico de dañar el interés protegido que sustenta la restricción de la información y iv) demostrar el daño que puede producirse con la publicidad de estos archivos e información.*

Parágrafo 2. *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.*

Parágrafo 3. *La información que goza de reserva legal podrá ser utilizada por la CEV en el cumplimiento de sus funciones, pero no podrá ser pública.*

Intervenciones

235. Respecto del presente artículo, fueron formuladas varias observaciones:

235.1. Las intervenciones suscritas por Rodrigo Uprimny Yepes y otros ciudadanos y por la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo señalan que la regla establecida en el artículo 16, según la cual, no son oponibles a la CEV reservas en materia de acceso a la información pública frente a violaciones de los derechos humanos o infracciones al DIH, podría ser interpretada en el sentido de que el acceso sin limitaciones es *(i)* solo sobre información relacionada con tales contenidos o *(ii)* sobre todo tipo de información. La interpretación acorde con la Constitución y los tratados sobre derechos humanos, consideran, corresponde al segundo sentido y, con arreglo a este, solicitan darle alcance al precepto.

Conforme a lo anterior, debe determinarse si la regla sobre inoponibilidad a la CEV de reservas en materia de acceso a la información pública frente a violaciones de los derechos humanos o infracciones al DIH es susceptible de la interpretación inconstitucional que los actores señalan y, por ende, menoscaba el principio de máximo acceso a la información pública y el derecho a la verdad de las víctimas.

235.2. Uno de las anteriores intervenciones[321] indica también que la inoponibilidad de *reservas en materia de acceso a la información pública* frente a violaciones de DDHH o infracciones al DIH, prevista en el artículo 16, significa que dicha inoponibilidad solo es aplicable a la información pública reservada, no a la información pública clasificada, lo cual desconoce los citados estándares sobre derechos humanos. En consecuencia, estiman que existió una omisión legislativa y solicitan declarar la exequibilidad condicionada de la expresión en cursiva, en el entendido de que el vocablo "*reservas*" incluye también "*clasificaciones*", a las que hacen referencia los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014.

En los términos precedentes, debe examinarse si el precepto sobre inoponibilidad a la CEV de reservas en materia de acceso a la información pública implica solo los documentos reservados y, en consecuencia, se

[321] Rodrigo Uprimny Yepes y otros ciudadanos.

desconoce el principio de máximo acceso a la información pública y el derecho a la verdad de las víctimas.

235.3. Respecto del deber que se le impone a la CEV de garantizar la confidencialidad de la información reservada, contenido en el inciso 2º del artículo 16, la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo señala que a la luz de la jurisprudencia constitucional, dicha cláusula no resulta razonable en los supuestos en los cuales la información se refiera a violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, pues implicaría una contradicción con el espíritu mismo de la norma y la doctrina de la Corte[322].

Para dar respuesta a esta objeción, la Sala debe dilucidar si el enunciado normativo al cual se refiere la interviniente puede ser interpretado en el sentido de que el deber de reserva que recae en la CEV cubre los supuestos de información sobre violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, como aquella lo considera y, por lo tanto, se atenta contra menoscaba el principio de máximo acceso a la información pública y el derecho a la verdad de las víctimas.

235.4. Por otra parte, se plantea que la imposibilidad para la CEV de reproducir mecánica o virtualmente y de hacer pública información reservada o clasificada, prevista en los parágrafos 2 y 3 del artículo 16, es susceptible de dos interpretaciones excluyentes entre sí: *(i)* que se refiere a todo tipo de información reservada, o *(ii)* que no aplica cuando *(ii.i.)* se trate de información reservada que tenga relación con violaciones a DDHH e infracciones al DIH; *(ii.ii.)* una vez conocida, la CEV estime que se trata de información relacionada con estos contenidos, o *(ii.iii.)* consista en información relevante para la garantía de los derechos de las víctimas, en este último caso siempre que se supere la carga de sustentación del artículo 28 de la Ley 1712 de 2014. Conforme a este punto de vista, solo es compatible con el derecho a la verdad de las víctimas, los DDHH y el DIH, la segunda interpretación, a la cual se solicita condicionar la exequibilidad del citado artículo[323].

De modo similar al caso anterior, es necesario examinar si la imposibilidad de reproducir mecánica o virtualmente y de hacer pública información reservada o clasificada, prevista en los parágrafos 2 y 3 del artículo 16, es susceptible de ser interpretada en el sentido de que aplica cuando se trata de información relativa a violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH y, en este sentido, se desconoce el principio de máximo acceso a la información pública y el derecho a la verdad de las víctimas.

235.5. Por último, los comisionados electos de la CEV solicitan a la Corte reafirmar que las excepciones al acceso de información no aplican en casos de violaciones de derechos humanos o delitos de lesa humanidad y que la entidad tiene la potestad de acceder y emplear documentos reservados, incluso de

[322] CCAJAR y otros.
[323] *Cfr.* Intervención suscrita por el ciudadano Rodrigo Uprimny Yepes y otros e intervención de la CCJAR.

inteligencia y contrainteligencia, para la elaboración de los reportes periódicos o del informe final, sobre la base de la misión constitucional conferida.

Análisis

236. El artículo 16 regula todo lo relacionado con el acceso a la información reservada por parte de la CEV y el uso de los documentos públicos que, siendo de acceso restringido a la generalidad, se le permiten conocer. Dada la multiplicidad de reglas que contiene, por razones de claridad, el artículo será analizado a partir de cada uno de sus incisos y parágrafos.

236.1. *Primer inciso.* El primer inciso del artículo 16 prevé que, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, no son oponibles reservas en materia de acceso a la información pública frente a las violaciones de los derechos humanos o infracciones al DIH. Así mismo, indica que, en cumplimiento de su mandato, la CEV podrá requerir de las instituciones públicas la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna. Al respecto, la Corte debe considerar lo siguiente.

De acuerdo con las subreglas constitucionales precisadas sobre el acceso a la información pública (ver *supra* fundamento 229), no es admisible restricción alguna respecto de documentos relacionados con violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad. Adicionalmente, cuando se trata de órganos judiciales y extrajudiciales de investigación oficial en contextos de transición, en cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones, la inoponibilidad de restricciones al acceso a la información se extiende a cualquier tipo de documentos públicos, con independencia de su contenido o de que puedan ser reservados o clasificados, dada su intrínseca relación con la garantía del derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad, sin perjuicio de la protección debida a los derechos de las propias víctimas. A la luz de estas subreglas, deben ser entendidos los contenidos del inciso 1º del artículo bajo examen.

De esta manera, se observa que la prescripción del inciso primero examinada, según la cual, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014, no son oponibles reservas en materia de acceso a la información pública frente a las violaciones de los DDHH o infracciones al DIH, sustancialmente es consecuencia de la citada subregla constitucional y el artículo 21 estatutario al que remite[324], como también lo estima el Procurador General de la Nación. La norma solo amplía un tanto la clase de información sobre la que no pueden existir restricciones para la CEV, pues mientras el artículo 21 de la Ley 1712 se refiere a violaciones a los DDHH y delitos de lesa humanidad, el enunciado que se estudia incluye las infracciones al

[324] Conforme al artículo 21 de la Ley 1712 de 2014: "*Las excepciones de acceso a la información contenidas en la presente ley no aplican en casos de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y en todo caso deberán protegerse los derechos de las víctimas de dichas violaciones*".

DIH[325]. Esto, sin embargo, no ofrece problema alguno de constitucionalidad, pues es consecuencia de la regla constitucional mencionada, según la cual, cuando se trata de órganos extrajudiciales de investigación oficial en contextos de transición, en cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones, la inoponibilidad de restricciones al acceso a la información se extiende a cualquier tipo de documentos públicos, con independencia de su contenido.

Debe precisarse, con todo, que en tanto sustancial consecuencia del contenido normativo estatutario citado y a la luz de la mencionada regla constitucional, la inoponibilidad se entiende, no específicamente frente a documentos públicos *reservados*, como lo sugiere una interpretación, de hecho planteada por algunos intervinientes, sino respecto de toda clase de reserva o clasificación de información pública relacionada con violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, en los términos del inciso 3º, artículo 21, de la Ley 1712 de 2014, al que puntualmente remite la regla juzgada. De la misma manera, en concordancia con la preceptiva estatutaria, deberán protegerse los derechos de las víctimas de las violaciones a las cuales hace referencia la información pública en cuestión.

Por otro lado, la norma examinada precisa que la inoponibilidad de limitaciones de acceso a la información opera frente a las violaciones de los DDHH o infracciones al DIH. Así expresado, respecto de los trabajos de la CEV, el enunciado es susceptible de dos interpretaciones, según lo ponen de manifiesto algunas intervenciones. Puede comprenderse en el sentido de que el acceso sin limitaciones de la CEV es *(i)* solo sobre información relacionada con tales contenidos o *(ii)* sobre todo tipo de información, no solo la que verse sobre violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Como resulta evidente, la primera interpretación traería como consecuencia una drástica limitación a las facultades de la CEV, en claro desmedro de los derechos de las víctimas y la sociedad a la verdad y a la memoria. De acuerdo con dicho significado, una información que se adujera como no relacionada estrictamente con las citadas materias podría no ser entregada a la Entidad y con ello frustrar sus investigaciones y, como consecuencia, obstaculizar el logro de sus fines constitucionales.

Debe reiterarse que, conforme a la subregla constitucional recordada, los órganos extrajudiciales de investigación oficial de la verdad y reconstrucción de la memoria, en escenarios de transición, deben tener acceso pleno y directo a toda la información pública, con independencia de su contenido o de que pueda ser reservada o clasificada, siempre que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones, dada su intrínseca relación con la garantía del derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la

[325] Las infracciones al DIH, en tanto incumplimiento de las reglas humanitarias de la guerra y de los conflictos armados internos no se identifican con las violaciones a los derechos humanos ni con los crímenes de lesa humanidad, caracterizados estos últimos por "*ocasionar sufrimientos graves a la víctima o atentar contra su salud mental o física; inscribirse en el marco de un ataque generalizado y sistemático; estar dirigidos contra miembros de la población civil y ser cometido por uno o varios motivos discriminatorios especialmente por razones de orden nacional, político, étnico, racial o religioso*". Sentencia C-578 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

verdad, sin perjuicio de la debida protección a los derechos de las propias víctimas.

En consecuencia, dado que el precepto analizado permite la interpretación de que la inoponibilidad de limitaciones de acceso a la información respecto de la CEV solo opera frente a las violaciones de los DDHH o infracciones al DIH, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de 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*, en el entendido de que, respecto de la CEV, esta inoponibilidad se extiende a todo tipo de información, no solo a la que verse sobre violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.

Ahora bien, la segunda parte del inciso 1º prevé que la CEV podrá requerir de las instituciones públicas la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele "*reserva alguna*". El vocablo "*reserva*" puede ser interpretado de dos formas: *(i)* en un sentido técnico, conforme al cual, "*reserva*" sería equivalente a *información reservada*, de modo que si bien no serían oponibles a la CEV *contenidos reservados*, sí lo sería la *información clasificada* u otro tipo de información cuyo acceso haya sido restringido; y *(ii)* en un sentido más amplio que, de acuerdo con el uso ordinario del lenguaje, implicaría que la inoponibilidad de "*reserva*" comporta que no resultan procedentes en general *limitaciones* o *restricciones* al acceso a la información pública.

A la luz de la regla constitucional utilizada en el análisis precedente, es claro que la primera interpretación comportaría una restricción inconstitucional a la CEV, en la medida en que, por ser esta un órgano extrajudicial de investigación oficial de la verdad y reconstrucción de la memoria, debe tener acceso pleno y directo no solo a documentos reservados sino a toda la información pública, con independencia de que pueda ser reservada o clasificada, siempre que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones.

En consecuencia, para la Corte, el significado ajustado a la Carta se identifica con el segundo sentido señalado, de manera que la disposición debe ser comprendida en el entendido de que no es procedente oponer ningún tipo de limitación, restricción o salvedad a la CEV para acceder a toda clase de información pública. En otros términos, en la expresión "*reserva alguna*" debe entenderse comprendida toda la información respecto de la cual se ha establecido cualquier tipo de restricción a su conocimiento. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de la expresión "*reserva alguna*", en el entendido de que se refiere a información reservada, clasificada o derivada de cualquier otro tipo de limitación a su acceso.

En este orden de ideas, respecto del inciso 1º del artículo 16, la Corte declarará exequible 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"*, en el entendido de que esta inoponibilidad a la CEV se extiende a todo tipo de información, no solo a la que verse sobre violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH. Así mismo, declarará la exequibilidad de la expresión "*reserva alguna*", en el entendido de que se refiere a información reservada, clasificada o derivada de cualquier otro tipo de limitación a su acceso.

236.2. *Segundo inciso.* El segundo inciso del artículo 16 dispone que cuando acceda a información reservada, la corresponde a la CEV garantizar por escrito: *i)* la reserva; *ii)* el traslado de la reserva legal de la información; *iii)* suscribir actas de compromiso de reserva; y *iv)* la observancia de las seguridades y niveles de clasificación contenidos en la Ley 1621 de 2013, la Ley 1712 de 2014, los Decretos Reglamentarios y otras normas relevantes. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones penales, disciplinarias y fiscales en caso de violación de la reserva legal.

De un lado, naturalmente la obligación para la CEV de guardar reserva, de trasladarla y los compromisos relativos a esa confidencialidad no se predican en el caso de que utilice información relativa a violaciones a los DDHH y delitos de lesa humanidad, en relación con la cual, no procede restricción ni limitación alguna, ni para la CEV ni para la ciudadanía en general.

De otro lado, la Corte concuerda con el Procurador General de la Nación en que no presenta ningún problema de constitucionalidad que la CEV deba guardar la reserva de los documentos que conozca, con el objeto de garantizar los bienes y fines superiores que se persiguen[326]. A este propósito, el artículo 27 de la Ley 1755 de 2014[327] prevé que el carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones, a las cuales, sin embargo, corresponde asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer.

Así, la Corte reitera que no encuentra reparo alguno de inconstitucionalidad contra la obligación que establece el inciso 2º del artículo 16 analizado, en el

[326] De acuerdo con el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014, el carácter reservado de una información protege a) la defensa y seguridad nacional; b) la seguridad pública; c) las relaciones internacionales; d) la prevención, investigación y persecución de los delitos y las faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso; e) el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; f) La administración efectiva de la justicia; g) Los derechos de la infancia y la adolescencia; h) La estabilidad macroeconómica y financiera del país; y i) La salud pública.
[327] Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición.

sentido de que la CEV debe guardar la confidencialidad si conoce de documentos bajo reserva.

236.3. *Parágrafo 1.* Conforme al parágrafo 1, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014, si la información requerida por la CEV está cualificada como clasificada, calificada o reservada, la institución concernida deberá justificar dicha condición: *i)* por escrito; *ii)* precisar las normas jurídicas que sustenten la reserva o clasificación; *iii)* argumentar la existencia de un riesgo presente, probable y especifico de dañar el interés protegido que sustenta la restricción de la información; y *iv)* demostrar el daño que puede producir la publicidad de los archivos o información.

De acuerdo con la norma anterior, corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial, según los requisitos del denominado test de daño[328]. Para la Corte, este parágrafo es compatible con la Constitución, pues sustancialmente coincide con el artículo 28 de la Ley 1712 de 2014[329], cuya constitucionalidad fue analizada por esta Corporación en la sentencia C-274 de 2013, mediante la cual declaró su exequibilidad.

236.4. *Parágrafo 2.* El parágrafo 2º establece que si se trata de información contenida en documentos de inteligencia y contrainteligencia, su acceso requiere que se garantice previamente, por escrito, la reserva legal, seguridad, protección de la información e imposibilidad de reproducción de forma virtual o mecánica. Según este precepto, respecto de documentos de inteligencia y contrainteligencia, la CEV debe mantener la reserva, seguridad y protección y tampoco puede reproducir mecánica o virtualmente su contenido, por ejemplo, en reportes, documentos y, en especial, en el informe final.

La norma, sin embargo, es susceptible de dos interpretaciones distintas. Puede comprenderse en el sentido de que *(i)* siempre que se trate de información contenida en documentos de inteligencia y contrainteligencia, la CEV deberá guardar su reserva legal, seguridad, protección de la información y no podrá reproducirla de forma virtual o mecánica; *(ii)* si los mencionados documentos de inteligencia y contrainteligencia están relacionados con violaciones a los DDHH, delitos de lesa humanidad e infracciones al DIH no aplica ninguno de los anteriores deberes para la CEV.

---

[328] Sentencia C-274 de 2013.M.P. María Victoria Calle Correa. "*Dado que la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos, constituye un deber constitucional que quien deniega su acceso alegando la existencia de una reserva, demuestre que su decisión no es acto arbitrario, sino el resultado de una decisión administrativa legítima, responsable, juiciosa y respetuosa de los derechos ciudadanos y acorde con los deberes que tienen los servidores públicos //Estas exigencias aseguran la protección máxima del derecho a acceder a documentos públicos y evitan la actuación discrecional y arbitraria del Estado, que resulta acorde con los parámetros constitucionales que protegen los derechos de petición, información, acceso a la información, la libertad de prensa, la libertad de expresión y el ejercicio de los derechos políticos, y en esa medida es compatible con la Carta*".

[329] Ley 1712 de 2012. "*Artículo 28. Carga de la prueba. según el cual, "le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial. En particular, el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además, deberá establecer si se trata de una excepción contenida en los artículos 18 y 19 de esta ley y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información*".

La primera opción interpretativa conduciría a que existe un deber para la CEV de guardar reserva y, en especial, de abstenerse de reproducir, mecánica o virtualmente en los documentos que produzca, como el informe final, información de inteligencia y contrainteligencia, incluso si está relacionada con violaciones a los DDHH, crímenes de lesa humanidad e infracciones al DIH, a la que ha tenido acceso. Este alcance de la norma es inconstitucional, pues impediría a la CEV reproducir información de inteligencia respecto de cuyos contenidos, en el marco de los trabajos de la Entidad, no procede restricción ni limitación alguna, conforme a las reglas constitucionales estudiadas, según se indicó en el análisis del inciso 1º del artículo 16. Así mismo, conforme al artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, los fines de la CEV giran en buena medida en torno a la investigación y el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, por lo cual comportaría una grave limitación a su labor la prohibición de reproducir los documentos relacionados con estas materias.

Por el contario, para la Corte, la segunda interpretación es compatible con la Constitución, en la medida en que la CEV solo deberá guardar reserva y abstenerse de reproducir, en materia de documentos de inteligencia y contrainteligencia, información reservada que no se encuentre relacionada de ningún modo con violaciones a los DDHH, delitos de lesa humanidad e infracciones al DIH, dado que respecto de estos no son predicables limitaciones a su conocimiento, en el contexto de las labores de la Entidad.

En relación con la objeción de uno de los intervinientes, según la cual, la norma también podría ser interpretada en el sentido de que no es posible reproducir información relevante para los derechos de las víctimas, debe tenerse en cuenta que en tanto la CEV debe esclarecer lo ocurrido en el marco del conflicto y brindar un marco explicativo, a partir de la investigación sobre las violaciones a los DDHH y las infracciones al DIH, la información que se divulgue en orden a garantizar los derechos de las víctimas estará siempre relacionada con tales contenidos y, por lo tanto, serán protegidas con la interpretación, según la cual, si la CEV encuentra que los documentos están relacionados con violaciones referidos a esas materias no aplican los deberes de reserva y no reproducción.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión "*[e]n 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 del artículo 16, 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.

236.5. *Parágrafo 3.* Por último, el parágrafo 3 advierte que para el cumplimiento de sus funciones, la CEV puede utilizar la información general reservada, pero no podrá ser pública. Este precepto se identifica básicamente con el contenido del inciso 2º del artículo 16, pues así como ese precepto, la presente norma prevé la obligación general para la CEV de guardar la reserva legal de la información así amparada. Por lo tanto, como se advirtió allí, naturalmente la prohibición contenida en la norma no se predica en el caso de que se utilice información relativa a violaciones a los DDHH y delitos de lesa humanidad, en relación con la cual no procede ninguna limitación a su acceso, ni para la CEV ni para la ciudadanía en general, según las reglas constitucionales empleadas en el análisis del presente artículo.

Se reitera, por último, que sobre la base de las anteriores precisiones, el deber general de guardar reserva al cual se obliga la CEV no presenta problemas de inconstitucionalidad.

237. De esta forma, la Corte declarará exequible el artículo 16 del Decreto Ley 588 de 2017, 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 1º, que se declarará 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 1º, que se declarará 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 "*[e]n 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 declarará 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.**

ARTÍCULO 17

> ***Artículo 17. Negativa o negligencia frente al suministro de la información.*** *La negativa o negligencia de un funcionario o servidor público que impida o dificulte el desarrollo de las funciones de la CEV constituirá causal de mala conducta.*

Intervenciones

238. La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sostiene que mientras la negativa o negligencia de un funcionario público a contribuir con las labores de la CEV es causal de mala conducta, en el Decreto Ley 589 de 2017, por medio del cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto del conflicto armado, se estableció que la misma conducta en relación con esa entidad comporta una falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes. Ello, en su opinión, supone en la práctica que el Gobierno reconoce mayor nivel de gravedad a unos incumplimientos que a otros, debilitando el mandato de la CEV. En este sentido, estima necesario que la Corte intervenga para equiparar las referidas sanciones en aras de proteger el derecho a la verdad.

Así, la Sala debe determinar si, como lo afirma el interviniente, la norma brinda un tratamiento diferente en términos de las garantías concedidas a la CEV para el adecuado desarrollo de su trabajo, en comparación con las otorgadas a la UBPDP, y ello es violatorio del derecho a la verdad de las víctimas.

Análisis

239. El artículo 17 del Decreto Ley 588 de 2017 establece que la negativa o negligencia de un funcionario o servidor público que impida o dificulte el desarrollo de las funciones de la CEV constituirá causal de mala conducta. Conforme al artículo 48, numeral 49, de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), constituyen faltas gravísimas, "*las demás conductas que en la Constitución o en la ley hayan sido previstas… como causales de mala conducta*"[330]. Por otro lado, las sanciones penales o de otro tipo siempre operan, sin perjuicio de que la correspondiente salvedad no sea introducida en la norma. En consecuencia, contrario a lo que considera el interviniente que objeta el artículo 17 del Decreto Ley 588 de 2017, en este aspecto, las autoridades que no contribuyan con la CEV y la UBPD incurren en la misma clase de falta disciplinaria.

240. Por otro lado, la consagración de una falta gravísima a causa de la negativa o negligencia del servidor público de suministrar información que

[330] De acuerdo con el artículo 50 del Código Disciplinario Único, "*los comportamientos previstos en normas constitucionales o legales como causales de mala conducta constituyen falta disciplinaria grave o leve si fueren cometidos a título diferente de dolo o culpa gravísima*". La Corte ha considerado que este enunciado implica que si el comportamiento es realizado con culpa grave o leve, no puede calificarse como causal de mala conducta, sino, simplemente, como falta grave o leve, según el caso. Ver Sentencia C-545 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

impida o dificulte el desarrollo de las funciones de la CEV, constituye una concreción de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario en el ámbito disciplinario (*supra* fundamento 3), respaldada en la importancia de asegurar el adecuado desenvolvimiento de los trabajos de la institución[331]. En esta medida, la norma no reviste problemas de constitucionalidad. Por el contrario, pretende desincentivar que los servidores públicos utilicen su investidura para entorpecer la labor de CEV. Debe clarificarse, por último que, con independencia de la responsabilidad disciplinaria, la respectividad entidad debe asegurar el suministro de la información requerida a la CEV, en el marco del artículo 15 del Decreto Ley bajo examen.

241. En estos términos, la Sala considera que el artículo 17 se halla acorde con la Constitución y lo declarará exequible.

ARTÍCULO 18

> ***Artículo 18. Convenios y protocolos de acceso a información***. *En el marco de la estrategia de relacionamiento de la CEV esta podrá suscribir contratos, convenios y/o protocolos de acceso a información con cualquier tipo de organización o institución nacional o internacional de derecho público o privado, incluyendo organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, nacionales o extranjeras, pudiendo establecer las condiciones de confidencialidad que fueren necesarias para su adecuado uso y para la protección de las personas mencionadas en ella.*
>
> ***Parágrafo.*** *La CEV, por medio de la instancia depositaria de sus archivos, establecerá las condiciones e implementará los protocolos, para que las contribuciones de información y archivos para el esclarecimiento de la verdad se efectúen bajo condiciones de voluntariedad, consentimiento expreso, libre e informado, tratamiento exclusivo de la información por parte de las dependencias o servidores públicos autorizados, difusión de la información en los términos en los que se pacten con la ciudadanía y en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012.*

Intervenciones

242. Rodrigo Uprimny Yepes y otros ciudadanos sostienen que la posibilidad de que la CEV celebre convenios de acceso a información con cualquier tipo de organización y, en desarrollo de ellos, pueda "*acordar condiciones de confidencialidad*", desconoce el principio de máxima divulgación sobre el acceso a la información pública y que solo el Legislador puede establecer reservas y clasificaciones de información. Piden, en consecuencia, declarar la exequibilidad condicionada de la expresión en cursiva, en el entendido de que

[331] *Cfr*. Sentencias C-819 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, y C-545 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

los pactos de confidencialidad o manejo restringido de información solo podrán celebrarse sobre información protegida por una reserva o clasificación de orden legal o constitucional.

Los mismos intervinientes afirman que el parágrafo del artículo 18, al indicar que la CEV fijará los protocolos para que, en el marco de las contribuciones de información y archivo para el esclarecimiento de la verdad, la difusión de la información pueda realizarse "*en los términos en los que se pacten con la ciudadanía*, desconoce el principio de máxima divulgación sobre el acceso a la información pública y el hecho de que solo el legislador puede establecer reservas y clasificaciones de información. Por lo tanto, solicitan a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la expresión resaltada, en el entendido de que los pactos de confidencialidad o manejo restringido de información únicamente podrán celebrarse sobre información protegida por una reserva o clasificación de nivel legal o constitucional.

La Sala, en consecuencia, debe establecer si la posibilidad de que la CEV celebre convenios de acceso a información con cualquier tipo de organización y, en desarrollo de ellos, se halle habilitada para "*acordar condiciones de confidencialidad*", desconoce el principio de máxima divulgación sobre el acceso a la información pública. De la misma manera, es necesario determinar si este principio resulta también menoscabado por el precepto, según el cual, la difusión de la información por parte de la CEV puede realizarse "*en los términos en los que se pacten con la ciudadanía*".

Análisis

243. El artículo 18 faculta a la CEV para suscribir acuerdos (contratos, convenios y/o protocolos) de acceso a la información con cualquier clase de entidad nacional o extranjera, de derecho público o privado, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, nacionales o extranjeras, con observancia de la confidencialidad que fuera necesaria para proteger la identidad de las personas. La norma prevé así una amplia habilitación a la CEV para concluir todo tipo de acuerdos con entidades de diversa naturaleza, a fin de asegurar la posibilidad de recepcionar y beneficiarse de la mayor cantidad de documentos y elementos de prueba posibles, lo cual resulta vital para la obtención de sus resultados. Debe subrayarse, sin embargo, que se trata de una potestad de la CEV, pero no de una obligación, como en cambio lo considera uno de los intervinientes[332]. En ejercicio de su autonomía constitucional, a la entidad le compete decidir las técnicas metodológicas y los procedimientos que considere más convenientes para el acopio de información y desarrollo de su labor. Al hacerlo, puede optar por suscribir los referidos convenios o no utilizar esa potestad.

244. Ahora bien, a juicio de la Sala, el legislador extraordinario no puede dejar al arbitrio de la CEV el establecimiento de las condiciones de

[332] Intervención de la CCAJAR y otros.

confidencialidad, como lo hace en el enunciado normativo juzgado, pues justamente la definición de información reservada o clasificada responde a un criterio de legalidad estricta. Así lo reconoce el artículo 74 C.P., al indicar que se garantiza el derecho a la información pública, salvo los casos que establezca la ley. En el mismo sentido, las excepciones que contempla la Ley 1712 de 2014 indican que sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública – o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información – cuando la misma está autorizada por la ley o la Constitución[333].

En consecuencia, la única manera que de que dicha disposición resulta acorde a la Carta es, de manera similar a como lo señala una de las intervenciones, si se entiende que las condiciones de confidencialidad pueden ser fijadas, pero con arreglo a los parámetros de información reservada y clasificada a los que se refieren las reglas pertinentes, es decir, 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 24 de la Ley 1755 de 2015, Estatutaria del Derecho de Petición.

Por lo tanto, la expresión "*pudiendo establecer las condiciones confidencialidad*" será declarada exequible, en el entendido de que estos acuerdos deben sujetarse a los parámetros de 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 de información reservada del artículo 24 de la Ley 1755 de 2015, Estatutaria del Derecho de Petición.

245. Ahora bien, el parágrafo del artículo 18 indica que corresponde a la CEV, a través de la instancia depositaria de sus archivos, establecer las condiciones e implementar los protocolos para que la información y archivos recaudados cumplan: *i)* voluntariedad; *ii)* consentimiento libre, expreso e informado; *iii)* tratamiento exclusivo de la información por parte de las dependencias de servidores públicos autorizados; *iv)* concordancia con la Ley 1581 de 2012, Estatutaria para la Protección de Datos Personales, y *v)* difusión de la información según se pacte con la ciudadanía.

246. En criterio de la Sala, con excepción de la última, todas las anteriores condiciones para el manejo de los archivos por parte de la CEV resultan constitucionales, a la luz de la Ley Estatutaria de Protección de Datos, que prevé un tratamiento especial en particular de la información de carácter sensible[334], la cual puede resultar contenida en documentos bajo el manejo o que produzca la entidad. La Corte encuentra, sin embargo, que si el

[333] En el mismo sentido, el artículo 13 de la CADH contempla la reserva legal.

[334] Ley 1581 de 2013. **Artículo 5°. *Datos sensibles*.** Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos.

sometimiento de la difusión de la información en poder de la CEV a los pactos que se lleven a cabo con la ciudadanía, se entiende referido a documentos públicos, tal alcance riñe con el principio superior de la máxima divulgación de la información en poder de las entidades estatales, que solo admite excepcionales restricciones por decisión del legislador o el Constituyente. En consecuencia, examinado el contexto de la norma, para que los referidos pactos con la ciudadanía se ajusten a la Constitución, solo pueden tener como objeto la información sobre datos personales de cada sujeto, 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.

De esta manera, la Corte declarará exequible la expresión "*en los términos en que se pacten con la ciudadanía*", 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.

247. *En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del 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 declarará 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 declarará 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.

ARTÍCULO 19

> ***Artículo 19. Publicación, divulgación y acceso a medios de comunicación.*** *El Gobierno nacional deberá garantizar la publicidad y divulgación masiva del informe final y demás documentos que la CEV considere necesario hacer públicos, y, en general, de las actividades de la CEV, con el fin de asegurar la trasparencia, el conocimiento ciudadano y el debate público en relación con la importancia de su labor en el marco del SIVJRNR y para la sociedad en su conjunto. Para tal efecto, podrá utilizar medios de comunicación masivos y canales digitales de divulgación*

como sitios web, redes sociales, periódicos de amplio tiraje internacional, nacional y regional, servicios de radiodifusión sonora comercial de alcance internacional, nacional y regional, servicios de radiodifusión sonora comunitaria y canales de televisión pública y privada.

Intervenciones

Respecto de este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

248. El artículo 19 define que el Gobierno nacional debe garantizar la publicidad y divulgación del informe final y demás documentos que la CEV considere necesario hacer públicos, así como aquellos relacionados con la labor, actividades e importancia de su mandato. Luego establece un conjunto de medios para adelantar esta tarea de publicidad y divulgación. A juicio de la Sala, el artículo no presenta problemas de constitucionalidad, al atribuir al Gobierno nacional la divulgación y publicidad de la labor de la CEV, así como del informe final, pues esto garantiza el derecho de las víctimas individuales y de las comunidades afectadas a la verdad, *a saber*, *a conocer* las dimensiones de la violencia reciente en el país.

249. Adicionalmente, el mencionado informe será un instrumento que contribuirá a la reconstrucción de la historia del conflicto colombiano como una garantía de no repetición. De otra parte, la posibilidad de utilización de diversos medios para la divulgación del informe final se acompasa con el propósito de lograr la mayor difusión posible, en cumplimiento del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2017. Es necesario reiterar, con todo, en relación con la objeción del interviniente, que las modalidades culturales y educativas para la difusión del citado documento, previstas de forma concordante en el numeral 8, artículo 13, del Decreto examinado, son maneras posibles de divulgación, pero no suponen una obligación para la CEV. Esto, por cuanto la entidad, en uso de su autonomía, puede elegir los mecanismos que estime más idóneos en orden a lograr el objetivo de dar a conocer lo más ampliamente posible el informe final.

250. Debe reiterarse, además, según se señaló al estudiar el numeral 8 del artículo 13 citado, que en la medida en que la garantía del derecho a la verdad de las víctimas y la realización de los fines constitucionales de la CEV dependen de la reconstrucción histórica del conflicto, la explicación adoptada, las conclusiones y las recomendaciones consignadas en el informe final han de ser susceptibles de conocimiento por el público en general. En este sentido, existe una obligación correlativa para la CEV de adoptar las estrategias idóneas y no discriminatorias de divulgación que, en especial, consulten la situación de los pueblos indígenas que no se comunican en castellano y de las personas funcionalmente diversas. Así mismo, la CEV deberá garantizar la

difusión del informe en todas las regiones de país, incluso más apartadas, en virtud del enfoque regional que orienta sus trabajos.

251. En los anteriores términos, debido a las íntimas relaciones entre, por un lado, la garantía de las víctimas *a saber* y el derecho a la memoria de las comunidades y, por el otro, la publicación y divulgación del informe final, el artículo 19 es ajustado a la Constitución y será declarado exequible.

5.4.5.2. PARTE ORGÁNICA

5.4.5.2.1. TÍTULO V. Órganos de dirección, composición y funciones

ARTÍCULO 20

> ***Artículo 20. Dirección***. *La dirección de la CEV estará a cargo del Presidente de la CEV, de conformidad con los lineamientos del pleno de comisionados.*

Intervenciones

252. En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

253. El artículo 20 confiere al Presidente de la CEV la dirección de la entidad y sujeta su ejercicio a los lineamientos dictados por el Pleno de los comisionados. Al ser un órgano autónomo, colegiado, que sesionará mediante audiencias públicas o privadas, que adoptará sus decisiones de manera conjunta y tendrá que establecer relaciones con otros mecanismos del SIVJRNR y otras entidades públicas, es razonable que la CEV tenga un representante que dirija y coordine sus labores y desempeñe la tarea de interlocución con otros órganos.

254. Conforme a lo anterior, la disposición es una expresión de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario, al organizar un cuerpo colegiado como CEV, sin que se observe motivo alguno de inconstitucionalidad en su contenido. En consecuencia, el artículo 20 analizado será declarado exequible.

ARTÍCULO 21

> ***Artículo 21. Funciones del/la Presidente de la CEV.*** *El Presidente de la CEV tendrá las siguientes funciones:*
>
> *1. Ser el vocero o vocera público de la CEV.*

2. *Dirigir y coordinar las actividades conducentes al cumplimiento del mandato, los objetivos de la CEV y coordinar la labor de los comisionados y comisionadas.*
3. *Presidir las sesiones del pleno de comisionados/as de la CEV.*
4. *Expedir las resoluciones y las órdenes necesarias conforme a lo que defina el pleno de los comisionados, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Secretario General de la CEV.*
5. *Las demás que se le asignen en la ley y el reglamento de la CEV.*

Intervenciones

255. En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

256. El artículo 21 establece el conjunto de funciones que tendrá el Presidente de la CEV.

257. La Sala advierte que la configuración efectuada por el legislador extraordinario es propia la labor externa de ser el vocero público de la CEV y su rol interno de coordinación y dirección de las actividades y sesiones de la entidad, así como la expedición de resoluciones y órdenes que defina el Pleno de los comisionados, aseguran a la CEV su interlocución pública y la posibilidad de contar con un encargado de la labor de conducción y definición de sus tareas. Esto, a su vez, contribuye al cumplimiento del mandato de la institución y al logro de sus fines constitucionales.

258. La disposición tiene un carácter básicamente organizativo de la CEV, identificable también como una manifestación de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario, sin que se observe motivo de inconstitucionalidad. En consecuencia, el artículo 21 analizado será declarado exequible.

ARTÍCULO 22

> ***Artículo 22. Funciones del Secretario General de la CEV***. *La administración de la CEV estará a cargo del Secretario General de la CEV, el cual será elegido por el pleno de comisionados de acuerdo con lo establecido en su reglamento.*
>
> *El Secretario General tendrá las siguientes funciones:*
>
> 1. *Ejercer la representación legal de la CEV, en esa medida, como ordenador del gasto celebrar los contratos, acuerdos y convenios que se requieran para el buen funcionamiento de la CEV, y representar judicialmente a la CEV en los procesos y demás*

acciones legales que se instauren en su contra o que deba promover la institución, para lo cual podrá conferir poder o mandato.

2. *Proponer al pleno de comisionados el presupuesto de la CEV y coordinar su administración.*
3. *Adoptar la estructura interna y la planta de personal de la CEV de conformidad con el estudio técnico y las apropiaciones presupuestales.*
4. *Organizar, en coordinación con el presidente de la CEV, mediante acto administrativo, los grupos internos de trabajo y órganos de asesoría y coordinación creados por el Pleno de los Comisionados, para atender el cumplimiento de las funciones de la CEV, de acuerdo con las necesidades del servicio, los planes, programas y proyectos aprobados por la entidad bajo la dirección del pleno de los comisionados.*
5. *Dirigir la ejecución de los programas y actividades relacionadas con los asuntos financieros y contables, contratación, soporte técnico informático, servicios administrativos y gestión documental.*
6. *Gestionar la consecución de recursos de la CEV para el desarrollo de los planes, programas y proyectos institucionales.*
7. *Dirigir y orientar el mantenimiento y mejoramiento de los bienes de la CEV.*
8. *Hacer seguimiento a la correcta ejecución, contabilización y rendición de informes y cuentas fiscales, presupuéstales y contables, de los recursos asignados a la CEV directamente o a sus fondos.*
9. *Dirigir, coordinar, controlar y evaluar las actividades relacionadas con la adquisición, almacenamiento, custodia, distribución e inventarios de los elementos, equipos y demás bienes necesarios para el funcionamiento normal de la CEV, velando especialmente para que se cumplan las normas vigentes sobre estas materias.*
10. *Ejercer la función de control disciplinario interno de conformidad con las normas vigentes.*
11. *Diseñar los procesos de organización, estandarización de métodos, elaboración de manuales de funciones y todas aquellas actividades relacionadas con la racionalización de procesos administrativos de la CEV.*
12. *Conforme a las indicaciones recibidas del Presidente, posesionar a los funcionarios de la CEV.*
13. *Las demás que se le asignen en la ley y en el reglamento de la CEV.*

Intervenciones

259. En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

260. El artículo 22 establece las funciones del Secretario General de la CEV. El inciso 1 de la disposición encarga de modo expreso al Secretario las

labores de administración de la CEV, quien deberá ser elegido por el Pleno de los/as Comisionados/as (Art. 23.1.), de acuerdo con lo establecido en el reglamento de la entidad. Estas labores de administración se concretan en doce (12) funciones, además de las que le asigne la Ley y el citado reglamento. El conjunto de las funciones del Secretario General pueden ser agrupadas en dos tipos: *(i)* funciones relacionadas típicamente con la operatividad y logística de la entidad (**numerales 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 11**), y *(ii)* funciones ligadas al ejercicio de potestades administrativas (**numerales 1, 3, 10 y 12**).

260.1. *Funciones relacionadas con la operatividad y logística de la entidad* (**numerales 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 11)**.

El anterior grupo de funciones tiene relación, en términos generales, con la misión principal del Secretario General de administrar, organizar, coordinar, hacer seguimiento, evaluar y garantizar el adecuado funcionamiento de la CEV en sus varias facetas (presupuesto y recursos, personal, informes, equipos, bienes, soporte técnico e informático, servicios administrativos y gestión documental). Todas estas son tareas que de forma razonable pueden ser atribuidas a quien se le confía la misión general de organizar y disponer el adecuado funcionamiento de una entidad pública, que utiliza presupuesto de la nación, que debe emplear recursos materiales y técnicos para su funcionamiento y está sometida a vigilancia fiscal. Para la Corte, estas funciones del Secretario General se encuentran dentro del ámbito de libertad de configuración normativa del legislador y, por consiguiente, no presentan dificultades de constitucionalidad (*supra* fundamento 3).

260.2. *Funciones ligadas al ejercicio de potestades administrativas* (**numerales 1, 3, 10 y 12**).

Este segundo grupo de funciones atribuye al Secretario General las importantes competencias de ser el ordenador del gasto de la CEV, su representante legal y judicial. De la misma manera, se indica que será el encargado de llevar a cabo el control disciplinario interno, de diseñar la estructura y la planta de personal, de conformidad con el estudio técnico, así como de posesionar los funcionarios de la CEV, nombrados a partir de dicha planta y realizar las demás funciones que se establezcan en el reglamento interno. Estas atribuciones del Secretario General, en criterio de la Corte, se inscriben en el régimen propio que constitucionalmente se le concede a la CEV.

Con todo, a juicio de la Sala, tales competencias deben ser interpretadas dentro del esquema institucional de dirección, gobierno y administración creado por el Decreto Ley objeto de control. Según se indicó, conforme al artículo 20 *ídem*, la *dirección* de la CEV está a cargo de su Presidente, quien la ejercerá a partir de los lineamientos formulados por el Pleno de los comisionados. Por su parte, como se verá en el análisis del próximo artículo, en el Pleno de los comisionados recae el *gobierno* de la entidad, pues detenta

la potestad de adoptar las decisiones más trascendentales en términos del presupuesto, de los planes, programas y proyectos para su funcionamiento, de diseño normativo interno y de órganos como el Comité al que se refiere el artículo 32 *ídem*, así como en razón de sus competencias para elegir el Secretario y comisionados en caso de faltas absolutas (Art. 23 *ídem*). Por último, el Secretario General es el funcionario responsable de la ejecución y *administración* de la CEV.

De acuerdo con lo anterior, las funciones del Secretario previstas en el **numeral 1**, sobre ordenación del gasto y celebración de contratos acuerdos y convenios que se requieran para el buen funcionamiento de la CEV, del mismo modo que la representación judicial de la entidad, deberán ser llevadas a cabo con estricta sujeción a las directrices del Pleno de los Comisionados y conforme a las políticas, planes, programas y proyectos que estos le autoricen. En particular, en la ejecución del presupuesto y la celebración de contratos el Secretario deberá atender los lineamientos y determinaciones del órgano de gobierno. De la misma manera, la adopción de la estructura interna y de la planta de personal de la CEV que, conforme al **numeral 3** del artículo analizado, recae en el Secretario, consiste en una facultad que debe ser ejercida, no solo conforme al estudio técnico y las apropiaciones presupuestales aprobadas, sino también con arreglo a las políticas trazadas en ese preciso ámbito por el Pleno de los Comisionados.

Clarificado lo anterior se insiste en que, en razón de la especial misión que se le confiere, de su importante lugar en el modelo de justicia transicional diseñado y de su carácter extrajudicial, la CEV como órgano autónomo e independiente posee un régimen legal propio, que comporta reglas únicas y exclusivas, y que definen sus rasgos, fisonomía y naturaleza, así como su funcionamiento y la actuación de sus miembros.

Las atribuciones sobre ejecución presupuestal, organización de la planta de personal, de representación legal y de control disciplinario interno, conferidas al Secretario General en los numerales que se analizan y conforme al alcance precisado con anterioridad, hacen parte del referido régimen jurídico propio (artículo 3 del Decreto objeto de estudio), y en esa medida son compatibles con la Carta.

No obstante, es necesario clarificar que, en virtud del mismo régimen legal propio y, específicamente, los artículos 3 y 30 del Decreto Ley objeto de control, el Secretario debe desarrollar sus atribuciones de conformidad con los principios que orientan la función administrativa y, en particular, aquellos consagrados en los artículos 6 y 209 de la Constitución Política (ver *supra* 5.4.4.). De igual modo, es importante subrayar que, como se afirmó al estudiar la constitucionalidad del artículo 1 de este Decreto, el Secretario también desempeña un cargo de carácter público (Art. 122 C.P.) y se encuentra sometido al régimen ordinario de responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal. Todo esto con el fin de garantizar controles

sancionatorios y administrativos a los que se encuentra sometido todo servidor público.

261. En los términos anteriores, la Sala concluye que el artículo 22 es compatible con la Constitución y será declarado exequible.

ARTÍCULO 23

> ***Artículo 23. Funciones del pleno de los/as Comisionados/as.*** *El Pleno de Comisionados/ as tendrá las siguientes funciones, las cuales serán ejercidas por consenso:*
>
> 1. *Designar al/la Secretario/a General, de manera prioritaria.*
> 2. *Aprobar y modificar el reglamento de la CEV.*
> 3. *Aprobar el informe final señalado en el numeral 4* [5] *del artículo 13.*
> 4. *Adoptar la metodología, los criterios de priorización y los planes territoriales.*
> 5. *Establecer los protocolos, lineamientos y demás aspectos necesarios, para la entrega de archivos en custodia a la entidad que decida, para asegurar su preservación.*
> 6. *Autorizar al/la Secretario/a General para adoptar políticas, planes, programas y proyectos para el funcionamiento de la CEV.*
> 7. *Autorizar al/la Secretario/a General para crear y organizar grupos internos de trabajo y órganos de asesoría y coordinación, para atender el cumplimiento de los objetivos, mandatos y funciones de la CEV.*
> 8. *Aprobar el presupuesto de la CEV, presentado por el/la Secretario/a General.*
> 9. *Designar los miembros del grupo de trabajo de género establecido en el artículo 13 y en el reglamento interno, de conformidad con los siguientes criterios:*
>
> *a. Experiencia y conocimiento sobre violencias basadas en género;*
>
> *b. Experiencia y conocimiento del conflicto armado y sus efectos diferenciados y desproporcionados en las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas;*
>
> *c. Criterios colectivos como la diversidad étnica, la interdisciplinariedad, representación regional, entre otras.*
>
> 10. *En caso de falta absoluta, seleccionar al/la nuevo/a comisionado/a o presidente/a.*
> 11. *Reglamentar el procedimiento para la composición, designación, funcionamiento y duración del Comité de Seguimiento del que habla el artículo 33* [32].

12. La demás que se le asignen en el reglamento de la CEV.

Intervenciones

262. En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

263. El artículo 23 establece las funciones del Pleno de los Comisionados. Por razones de claridad en el análisis, los 12 numerales en que están dispuestas las tareas del Pleno de la CEV, pueden ser agrupadas en 3 clases: *(i)* funciones asociadas a su relación con el Secretario General y la designación de funcionarios (**numerales 1, 6, 7, 9 y 10);** *(ii)* funciones relativas a la aprobación de actos y de sus actuaciones fundamentales (**numerales 2, 3, 8 y 12**); *(iii)* funciones concernientes a la adopción de procedimientos (**numerales 4, 5 y 11**).

263.1. *Funciones del Pleno asociadas a su relación con el Secretario General y la designación de funcionarios* (**numerales 1, 6, 7, 9, y 10**).

El numeral 1 es concordante con el encabezado del artículo 22 que prevé la designación del Secretario General, conforme al reglamento, por decisión de todos los comisionados. La Sala no observa ningún reparo de constitucionalidad a esta función y la encuentra como válida manifestación de la potestad de configuración del legislador extraordinario, pues se trata de una regla operativa que permite integrar adecuadamente la CEV en términos de independencia y autonomía, y garantizar su funcionamiento inmediato, de ahí que se precise que tal designación deberá hacerse de manera prioritaria.

Por otra parte, las iniciativas que el Pleno debe autorizar al Secretario General en los **numerales 6 y 7**, sobre la puesta en marcha de planes, programas y proyectos, así como de grupos internos de trabajo, asesoría y coordinación para el funcionamiento de la CEV, son precisamente uno de los grupos de funciones que se confieren a ese servidor en el numeral 4, artículo 22, del Decreto Ley estudiado. La adopción de dichas iniciativas, en consecuencia, no procede de manera unilateral por el Secretario, sino que requieren del visto bueno de los comisionados. En tanto el artículo 22 asigna la labor general de administración de la CEV al Secretario/a General, las autorizaciones que puede otorgar el Pleno de los comisionados a este funcionario, resultan compatibles con el perfil y el rol que desempeña, pues propenden por el buen funcionamiento de la entidad, de modo se trata de normas que se hallan dentro del margen de desarrollo normativo del legislador extraordinario (*supra* fund. 3).

En relación con el **numeral 9,** se entiende que es un desarrollo del numeral 10 del artículo 13 del Decreto Ley que se analiza, el cual prevé como función de la CEV asegurar el enfoque de género en sus labores, mediante la creación de

un grupo de trabajo. La función es, además, acorde con los artículos 8 ibíd., según el cual, *"habrá especial atención a la victimización sufrida por las mujeres",* y 11 numeral 3, que reconoce el impacto diferenciado del conflicto sobre las mujeres como un elemento central del mandato.

Por su parte, los criterios de escogencia de los miembros del grupo de trabajo de género resultan acordes al objetivo encomendado a esta instancia, previsto en el numeral 10 del artículo 13, que se complementan a su vez con criterios colectivos de selección, los cuales apuntan a tener una conformación diversa y plural del equipo. El numeral analizado, por consiguiente, materializa uno de los criterios orientadores y de los enfoques prioritarios de todo el trabajo de la CEV, asociado a la violencia de género que, como se indicó en su momento, es reflejo del tipo de investigación y reconstrucción histórica compleja que el constituyente encargó realizar a la CEV. En este sentido, el numeral es compatible con la Carta.

En relación al **numeral 10**, es una función que permite y garantiza el normal funcionamiento de la CEV ante la existencia de una vacante en el cargo de comisionado, en el marco del régimen legal propio que la Constitución concedió a la CEV, de modo que la norma en el ámbito de libertad de configuración del legislador extraordinario (*supra* fundamento 3). La Corte debe, en todo caso, subrayar que al preverse en el reglamento la manera de designar un nuevo comisionado en cumplimiento del presente numeral, deben tenerse en cuenta las garantías de legitimidad, imparcialidad e independencia, en especial, respecto de las víctimas. Así mismo, ha de existir un proceso amplio y pluralista y darse aplicación a los criterios individuales y colectivos de selección, contenidos en el artículo 24 del Decreto Ley 588 de 2017.

Lo anterior, con el propósito de dar cumplimiento a los criterios de participación equitativa, diversa y cualificada en la conformación de todos los componentes del SIVJRNR, según el mandato del inciso 2º, parágrafo 1º, del artículo 1° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017. En estos términos, el presente numeral se estima compatible con la Carta.

263.2. *Funciones del Pleno relativas a la aprobación de actos y de sus actuaciones fundamentales* (**numerales 2, 3, 8 y 12**).

Las funciones conferidas por los **numerales 2 y 12** resultan necesarias para el correcto funcionamiento de la CEV y se enmarcan dentro de la autonomía constitucional de la que goza, de modo que no presentan problema alguno de constitucionalidad.

El **numeral 3**, que asigna la función al Pleno de aprobar el informe final, es la concreción del numeral 5 del artículo 13, que establece como una de las funciones de la CEV la elaboración del informe final, con un conjunto de conclusiones y recomendaciones, disposición esta que, como se concluyó al analizarse, es ajustada a la Constitución y, por lo tanto, también compatible con la Carta resulta el numeral objeto de estudio.

Por su parte, el **numeral 8** indica que los comisionados deben aprobar el presupuesto de la CEV, que será presentado por el Secretario/a General. En efecto, el numeral 2 del artículo 22, analizado anteriormente, asigna a este funcionario, en desarrollo de su función administrativa, la tarea de proponer al Pleno de comisionados el presupuesto de la CEV. En este contexto, la labor final de decidir sobre la aprobación del presupuesto recae en el Pleno y, en esta medida, desarrolla la autonomía presupuestal de la CEV, prevista en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2017. Por esta razón, la norma es acorde con los mandatos constitucionales.

263.3. *Funciones del Pleno concernientes a la adopción de procedimientos* (**numerales 4, 5 y 11**).

Respecto del **numeral 4**, la elaboración de la metodología se encuentra prevista en el artículo 14 del Decreto bajo análisis, disposición que como se analizó en su momento, resulta ajustada a la Constitución. Lo propio ocurre con la adopción de los criterios de priorización, los cuales resultan del artículo 12 del Decreto Ley examinado, que establece en cabeza de la propia la CEV la responsabilidad de identificar prioridades en su investigación, norma que al analizarse se halló también conforme a la Constitución. De otra parte, en cuanto a la adopción de planes territoriales, se advierte que esta disposición es derivada del enfoque territorial de los trabajos de la CEV, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de Decreto Ley examinado, y de la función que se le asigna, de crear espacios en las regiones con el fin de escuchar a las víctimas y a todos aquellos que hayan participado en el conflicto de manera directa o indirecta (Art. 13.2), disposiciones todas que aprobaron el examen de constitucionalidad y llevan a que lo mismo ocurra con el numeral estudiado.

En lo que tiene que ver con el **numeral 5**, se evidencia que esta función es un desarrollo del papel asignado a la CEV en el numeral 9 del artículo 13 del Decreto Ley examinado, de acuerdo con el cual, *"la CEV definirá la entidad que será depositaria de sus archivos y que los custodiará".* La definición de lineamientos bajo los cuales se realizará la guarda, protección y custodia de los documentos y archivos es trascendental desde el punto de vista constitucional, pues como se ilustró en los fundamentos de esta sentencia, el derecho a la memoria de las comunidades afectadas por años de abusos implica la obligación para el Estado de recordar y generar las medidas necesarias con el propósito de preservar los archivos e información de la época de violencia. Esto se halla ligado y es un factor determinante para la salvaguarda del derecho a la no repetición y, por lo tanto, no ofrece problemas de constitucionalidad.

Finalmente, sobre la función asignada al Pleno de los comisionados en el **numeral 11**, consistente en la reglamentación del procedimiento para la composición, designación, funcionamiento y duración del Comité de

Seguimiento y Monitoreo[335], debe considerarse lo siguiente. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la potestad reglamentaria se concreta en la expedición de normas de carácter general que son necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Dicha facultad está atribuida, en principio, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley lo determine así en cada caso[336] (Art. 189.11 C.P.). Sin embargo, la Corte ha reconocido que, de manera excepcional, dicha facultad puede otorgarse a otras autoridades distintas, en la medida en que la Constitución contempla un "sistema difuso" de producción normativa de alcance general[337].

Así, ha determinado que los ministerios tienen cierta competencia regulativa de carácter residual que está destinada a servir de apoyo a la actividad administrativa desarrollada por el Jefe del Ejecutivo[338]. De igual manera, por expresa disposición constitucional, la referida facultad se ha extendido a algunos órganos, como la Junta Directiva del Banco de la República, el Consejo Nacional Electoral y la Contraloría General de la República. En un sentido similar, la Sala ha establecido que la Ley puede otorgar potestades reglamentarias a organismos diferentes al Ejecutivo, siempre y cuando se trate de entes especializados, que desarrollen de manera específica la intervención en temas complejos de su experticia.

En la Sentencia C-397 de 1995[339], por ejemplo, la Corte se pronunció sobre la necesidad de que la entonces Superintendencia de Valores, como órgano especializado y distinto del Ejecutivo, con manejo y experiencia en materia mercantil y financiera, ejerciera la potestad reglamentaria en relación con los mandatos constitucionales de la libertad económica y la intervención del Estado en la economía. Específicamente, aseveró que la función del Presidente de la República, de vigilancia, inspección y control sobre las múltiples formas de actividad financiera, bursátil, aseguradora y de intermediación, (Art. 189.24 C.P) no podían estar confiados de manera exclusiva y excluyente a las normas genéricas de las leyes marco y ni siquiera a la regulación más específica de los decretos gubernamentales que las desarrollan y adaptan. Es indispensable, subrayó, "*la previsión de órganos que estén dotados de suficiente agilidad y capacidad de indagación, verificación, control y sanción sobre los infractores, y que a la vez gocen de atribuciones suficientes para dictar*

---

[335] El numeral 11 del artículo 23 señala como función del Pleno, de forma literal, la reglamentación del "*procedimiento para la composición, designación, funcionamiento y duración del Comité de Seguimiento del que habla el artículo **33***" (negrilla y subraya fuera de texto). El artículo "33" del Decreto Ley 588 de 2017, en realidad, no hace referencia al citado procedimiento, sino que establece la entrada en vigencia del Decreto que se estudia. La remisión a ese artículo es, por lo tanto, un error y para todos los efectos debe entenderse que la disposición a la cual remite el numeral 11 del artículo 23 es el artículo 32, cuyo contenido efectivamente versa sobre el Comité de Seguimiento y Monitoreo.

[336] *Cfr.* Sentencia C-805 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[337] Corte Constitucional. Sentencias C-350 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz; C-384 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-307 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra; C-823 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa; C-810 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

[338] Corte Constitucional. Sentencias C-675 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-1005 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-823 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

[339] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

normas con mayor flexibilidad, que hagan efectivas las reglas básicas y las políticas estatales"[340].

En el asunto, la Corte sostuvo que la Constitución Política no establece incompatibilidad alguna entre la existencia de las leyes marco -en materias tales como el crédito público, el comercio exterior, los cambios internacionales, el régimen arancelario y aduanero o las actividades financiera, bursátil y aseguradora- y la desconcentración de funciones presidenciales mediante la creación de organismos como las superintendencias o la asignación de funciones autónomas en cabeza de entidades de naturaleza única, como el Banco de la República. Para la Sala, la Ley general sobre una materia en específico, junto con la actividad reglamentaria llevan a una ampliación de las fuentes normativas que, sin embargo, no desconocen los niveles de jerarquía ni el ámbito material de cada una de las normas que integran el ordenamiento. Lo anterior, por cuanto los términos del reglamento, sea cual sea la entidad que lo expida, deben sujeción al contenido material de la ley que concretan[341].

La Corte también dejó claro que el otorgamiento de las anteriores atribuciones reglamentarias a entidades distintas de aquellas que estrictamente conforman el Gobierno nacional no limita la cláusula general de regulación del Congreso de la República ni la potestad constitucional reglamentaria que recae en el Presidente, autoridades que las conservan y pueden ejercer en cualquier

---

[340] En la Sentencia en cita, la Corte señaló: "*Una teoría intermedia, que exigiera la actuación directa y exclusiva del Presidente de la República y de quienes con él constituyen el Gobierno en sentido de la República y de quienes con él constituyen el Gobierno en sentido restringido para llevar a la práctica la intervención económica… conduciría al marchitamiento del papel activo y dinámico que la Carta Política ha encomendado al Estado -y, dentro de éste, al Ejecutivo- en la conducción de la política económica, en la inmediación con los diversos fenómenos que son materia de su regulación y vigilancia y en la formulación y ejecución de objetivos concretos que desarrollan las grandes pautas consignadas en las normas constitucionales y legales. // El artículo 333 de la Constitución ha señalado que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero dentro de los límites del bien común, y ha establecido que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones… // La misma norma estipula que el Estado impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. El conocimiento concreto de las situaciones que puedan conspirar contra tan claros fines constitucionales y la adopción de las medidas y correctivos pertinentes no pueden estar confiados de manera exclusiva y excluyente a la normatividad genérica incluida en las leyes marco y ni siquiera a la regulación más específica de los decretos gubernamentales que las desarrollan y adaptan… [e]l artículo 334 ibídem, por su parte, confía al Estado la dirección general de la economía y le ordena intervenir, por mandato de la ley, en las distintas etapas del proceso económico, para racionalizarlo y para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, así como para promover la productividad y la competitividad, entre otros propósitos. Nada se podía cristalizar al respecto sin la existencia de organismos que apoyen la acción gubernamental y dispongan lo necesario para llevar a la práctica los mandatos generales de la ley*".

[341] "*Para los efectos de este fallo, que busca deslindar los ámbitos de competencia del Congreso, el Gobierno Nacional y la Superintendencia de Valores en lo relativo a la regulación del mercado público de valores, cabe preguntar si el fenómeno de "deslegalización" que la implantación de este organismo genera -dado que una parte importante de las regulaciones se adoptarán no por ley ni decreto sino por medio de resoluciones administrativas-, es compatible con la previsión constitucional de la ley marco y del respectivo decreto reglamentario, como fuentes de la materia. // La Corte considera que, en principio y con arreglo a las premisas arriba sentadas, la creación de este tipo de entes no solamente no es contraria a la Constitución sino que la hace efectiva, siempre que las competencias que se les asignen no sean de las que, por mandato constitucional, correspondan a órganos estatales diferentes (Congreso y Gobierno en este caso, dentro de la órbita constitucional de las leyes marco en razón de la materia tratada), pues ello comportaría una dualidad de atribuciones -inadmisible a la luz de la Carta- y una ruptura de la jerarquía normativa que de ella surge... Las resoluciones de la Superintendencia de Valores, en el caso presente, deben sujetarse a lo que disponga la ley cuadro relativa a la materia bursátil y los decretos reglamentarios respectivos*". Sentencia C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

tiempo. Por su parte, en la Sentencia C-810 de 2014[342], la Corte reiteró el criterio anterior y sostuvo que la asignación legal de competencia de reglamentación al Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, ente administrativo no perteneciente al Gobierno nacional y encargado de reglamentar todo lo relativo a dicho ámbito económico, no desconocía el artículo 189.11 C.P., por cuanto además de existir reserva de ley sobre la materia, la misma no había sido objeto de regulación exhaustiva por el Legislador.

En este orden de ideas, como regla general, la expedición de normas reglamentarias, requeridas para la cumplida ejecución de la ley, radica en el Presidente de la República. Sin embargo, la Constitución concibió un "sistema difuso" de producción normativa, conforme al cual, dicha facultad también puede otorgarse a otras autoridades distintas, como los Ministerios y entes de creación constitucional como el Consejo Superior de la Judicatura, el Banco de la República, el Consejo Nacional Electoral y la Contraloría General de la República. Del mismo modo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, con el fin de garantizar la ejecución de la ley y las funciones constitucionales que se encargan al Gobierno nacional, el legislador puede otorgar potestades reglamentarias a organismos diferentes al Ejecutivo, ya sean entes autónomos o que guarden con alguna relación funcional con aquél. Estas competencias normativas *(i)* están justificadas en virtud de la experticia y especialidad del respectivo órgano sobre la materia respecto de la cual se requiere la reglamentación, *(ii)* no pueden desconocer la reserva de ley, y *(iii)* no implican que el Congreso de la República y el Ejecutivo no puedan ejercer sus correspondientes atribuciones de regulación y reglamentación de manera permanente.

En el presente caso, el **numeral 11**, artículo 23, del Decreto Ley 588 de 2017, confiere al Pleno de la CEV la competencia para reglamentar el procedimiento de composición, designación, funcionamiento y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo. La Sala reitera que el Presidente de la República tiene la responsabilidad de preservar y restablecer el orden público (Art. 189.4 C.P.), lo que supone garantizar la puesta en marcha de los mecanismos del SIVJRNR diseñados a través del Acto Legislativo 01 de 2017 y desarrollados mediante la correspondiente legislación. Es claro, sin embargo, que dada la diversidad de mecanismos, instituciones y entes que comportan el modelo de justicia transicional adoptado, la reglamentación de medidas legislativas específicas pueden requerir cierta experticia, en orden de asegurar el cumplimiento de los fines con los cuales fueron concebidos.

En este sentido, a juicio de la Corte, en el presente asunto la delegación de la potestad reglamentaria sobre diversos aspectos del Comité de Seguimiento y Monitoreo se realiza en un órgano que, por su especialidad y experiencia, se encuentra en condiciones de establecer normas idóneas y precisas, para el logro de los objetivos de esa institución. La misión fundamental del Comité,

[342] M. P. Mauricio González Cuervo.

en los términos del artículo 32 del Decreto Ley examinado, es verificar el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV. A partir del conocimiento que llegan a tener de las causas y contextos de surgimiento y persistencia del conflicto, así como de los patrones más emblemáticos de victimización y los sectores de víctimas mayormente impactados, las comisiones de la verdad formulan recomendaciones en el informe final.

En el marco anterior, son también las comisiones y, en concreto, la CEV, la entidad que posee la competencia técnica y la experticia necesaria para determinar, de un lado, la composición y mecanismo de selección del Comité que, de acuerdo con el inciso 2º, artículo 32, del Decreto Ley 588 de 2017, deberá estar integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre otras. En la conformación de este órgano y sus ingredientes más relevantes de representatividad, así como, por ejemplo, en la necesidad de afirmar ciertos sectores de víctimas, es fundamental la experiencia recogida sobre efectos desproporcionados de la violencia armada en determinados grupos poblacionales o acerca de causas de las hostilidades asociadas a déficits históricos de participación.

De otro lado, aspectos como la duración y el funcionamiento del Comité también se encuentran intrínsecamente ligados al conocimiento previo sobre los rasgos de las hostilidades y los fines últimos con los cuales fueron diseñadas las recomendaciones. La definición del término prudencial que deberá tener el órgano depende de los alcances pretendidos, de los efectos esperados y la eficacia que haya previsto la CEV con la formulación de aquellas. Así mismo, la estructuración de la manera en que funcionará el Comité resultará mucho más óptima si es elaborada por un equipo familiarizado con las maneras de relacionamiento, interacción y colaboración de las entidades estatales, las instituciones privadas, las organizaciones de víctimas, las autoridades judiciales, etc.

En estos términos, a juicio de la Corte, la función del Pleno de la CEV, prevista en el **numeral 11, artículo 23, del Decreto Ley 588 de 2017,** de reglamentar el procedimiento para la composición, designación, funcionamiento y duración del Comité de Seguimiento al que se refiere el artículo 32 *ídem*, se inscribe en un uso excepcional de la potestad reglamentaria constitucionalmente permitido, en razón de la especialidad y experticia de la CEV, respecto de la misión última del Comité. Además, los aspectos que a la CEV se le otorga la competencia para reglamentar no han sido previamente definidos por el legislador extraordinario ni tienen tampoco reserva de ley. Debe, en todo caso, clarificarse que el otorgamiento de esas atribuciones dejan intactas las facultades de regulación y reglamentación que corresponden al Congreso de la República y el Ejecutivo, respectivamente, las cuales pueden ser ejercidas en cualquier tiempo.

Por último, en la medida en que la eficacia de las recomendaciones incluidas en el informe final tiene el objetivo general de brindar garantías de no

repetición y de compensación a favor de las víctimas, conforme al artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, el seguimiento a ellas a través del Comité resulta ajustado a la Constitución y, por ende, también la función del Pleno que se analiza, orientada a ponerla en marcha.

264. La Sala concluye, así, que el artículo 23 del Decreto Ley 588 de 2017 es compatible con la Constitución y declarará su exequibilidad.

ARTÍCULO 24

> ***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 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 1º 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).*

Intervenciones

265. La Alianza Cinco Claves sostiene que la participación equitativa entre hombres y mujeres, como criterio colectivo de escogencia de los comisionados, debe ser interpretado en el sentido de exige una conformación paritaria de la CEV, con el objeto de resguardar verdaderamente el derecho a la igualdad. Como consecuencia, solicita a la Corte que atribuya ese alcance interpretativo a la respectiva disposición. De otra parte, el Comité Nacional de Víctimas de la Guerrilla indica que la posibilidad de que sean elegidos hasta 3 comisionados extranjeros infringe el derecho a la igualdad de los nacionales con experiencia y conocimientos para la asunción del cargo.

Conforme a estos planteamientos, debe la Sala determinar si la circunstancia de que el criterio de escogencia de igualdad de género no mencione que habrá una conformación paritaria de la CEV trae como consecuencia el menoscabo del derecho a la igualdad; así mismo, si esta prerrogativa también resulta lesionada, respecto de los ciudadanos nacionales, a causa de la posibilidad de que sean seleccionados hasta 3 comisionados extranjeros.

Análisis

266. El artículo 24 del Decreto Ley 588 de 2017 establece el proceso de escogencia de los comisionados de la CEV. La Sala encuentra que el número de 11 comisionados, incluido su Presidente, es un número razonable de personas encargadas de conducir los trabajos de una entidad de esta naturaleza, dentro del marco de configuración normativa que le asiste al legislador extraordinario. De igual manera, considera que el término de hasta 3 meses, establecido en el numeral 4º del artículo 24 que se analiza, con el que cuenta el Comité de Escogencia para seleccionarlos, es un plazo prudencial que permite iniciar y culminar un proceso de selección con participación de todos los sectores de la sociedad.

267. El **numeral 1** del artículo 24 indica que el trámite de escogencia de los comisionados debe ofrecer garantías de legitimidad, imparcialidad e independencia, tanto a las víctimas como a la sociedad en general, lo que supone la obligación de asegurar la transparencia en todas las fases destinadas a la selección. Así mismo, se establece que el proceso debe ser amplio y pluralista, con participación de las víctimas y la mayor cantidad de actores sociales en la postulación de candidatos, disposición que materializa el deber del Estado de *"facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación"* (Art. 2 C.P.).

En relación con lo anterior, la Corte ha precisado que "*la adopción de normas que establecen una institucionalidad específica para la promoción de la participación cuenta con un apoyo constitucional directo. En efecto, la protección efectiva de los derechos de participación reconocidos en la Carta*

Política exige la concreción normativa y fáctica de posibilidades institucionales para su realización (…) constituye una forma de optimizar no solo el principio de la democracia sino el derecho subjetivo a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público"[343].

268. Por su parte, el **numeral 2** del artículo 24 consagra los criterios de selección individuales que se tendrán en cuenta en el proceso de escogencia. La Corte advierte que todos los criterios allí consagrados apuntan a evaluar las calidades necesarias para ocupar el cargo de comisionado de la CEV, pues hacen referencia a sus condiciones éticas, así como a su experiencia y conocimiento específico sobre la labor a desempeñar, con lo cual se respeta el mérito como principio rector del acceso a la función pública[344]. Además, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *"el legislador tiene un razonable margen de libertad en la configuración y el diseño de los mecanismos a través de los cuales se valora el mérito de los aspirantes"*[345], por lo que es posible acudir a distintos factores para juzgar su idoneidad, tales como la preparación, la experiencia y los conocimientos sobre la materia de la que se tendrán que ocupar en el cargo al que aspiran.

269. En cuanto a los criterios colectivos de selección, fijados en el **numeral 3,** se advierte que esta disposición materializa los principios orientadores de participación, enfoque territorial, enfoque diferencial y enfoque de género, que guían el trabajo de la CEV, dispuestos en los artículos 6, 7 y 8 del Decreto Ley 588 de 2017, los cuales fueron analizados y hallados acordes con los mandatos constitucionales. Debe solo agregarse que estos criterios colectivos de selección son complementarios a los individuales, que como se dijo, apuntan a garantizar el mérito en la escogencia de los comisionados. Sin embargo, no por ser complementarios deben dejarse de lado en el proceso de selección, pues representan una garantía de participación amplia y pluralista de la sociedad en la CEV, lo que redunda en su mayor legitimidad.

Ahora bien, como se reiteró en la Sentencia C-408 de 2017[346] a partir de la jurisprudencia de la Corte y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, existe una obligación constitucional del Estado de garantizar la participación de las mujeres en las diferentes instancias del ejercicio del poder público, con fundamento en un enfoque diferencial que obliga a reconocer y corregir la discriminación histórica a la que han estado sometidas[347]. En este sentido, el criterio colectivo de selección de los comisionados, ligados a la participación equitativa entre hombres y mujeres, implica precisamente la

---

[343] Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.
[344] El artículo 125 de la Constitución establece el mérito como criterio para la provisión de cargos públicos dentro de la administración. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que esta regla permite que el Estado pueda *"contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública"*. Sentencia SU-086 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Martínez Galindo.
[345] Sentencia C-034 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[346] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[347] *Cfr.*, en este sentido, las sentencias C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas y C-371 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

garantía de la equidad de género en la conformación de la CEV. De su texto no se deriva, como lo supone la interviniente, que la conformación de la entidad será inequitativa. Es esta una interpretación que no se sigue del enunciado abstractamente interpretado sino de conjeturas o hipótesis acerca de la manera en que será aplicado, lo cual nada tiene que ver con el control abstracto de constitucionalidad[348].

270. Finalmente, en lo que tiene que ver con la facultad que tiene el Comité de Escogencia para seleccionar hasta 3 comisionados extranjeros (**numeral 5**), advierte la Corte que está disposición contribuye a la legitimidad y objetividad que debe poseer la CEV frente a toda la sociedad. En criterio de la Sala, la posibilidad de contar con comisionados foráneos brinda garantías de imparcialidad al trabajo de la entidad y proporciona confianza en sus labores y resultados, además de permitir que el conocimiento del conflicto armado que tienen los comisionados nacionales se complemente con la experticia en materia de investigación de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH de los ciudadanos extranjeros, a partir de su trabajo en otros contextos transicionales, como lo precisa también el Procurador General de la Nación[349].

Por otro lado, no resulta claro de qué manera o por qué la posibilidad de incluir comisionados extranjeros es violatoria del derecho a la igualdad de los ciudadanos nacionales, como lo considera un interviniente, pues todos los aspirantes deben concursar en paridad de condiciones y, de otra parte, solo se conceden un máximo de 3 cupos a los extranjeros, con lo cual, de hecho se introduce un trato preferente a favor de los aspirantes colombianos que, se entiende, adquiere razón de ser en el conocimiento y la circunstancia de haber vivido la realidad social, histórica y política del país, como elemento relevante para el ejercicio de una función ligada al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno. Además, la Corte ha protegido en varias ocasiones el derecho de los extranjeros al trabajo y al acceso a la función pública[350], el cual debe ser ejercido en la actualidad en los términos y condiciones del Decreto 1067 de 2015[351].

Desde otro punto de vista, debe clarificarse que los eventuales comisionados extranjeros que hagan parte de la CEV, del mismo modo que los nacionales, deberán dar cumplimiento a sus funciones conforme a los principios de la administración pública señalados *supra* (5.4.4.) y se encuentran sometidos a los regímenes de responsabilidad penal y disciplinaria del inciso 2º del artículo

---

[348] *Cfr*. la solución de un problema similar, en la Sentencia C-408 de 2017, *Cit*.

[349] La vinculación de extranjeros a las comisiones de la verdad ha sido una constante desde 1992, cuando la Comisión de la Verdad para el Salvador, bajo la administración y supervisión de la ONU, fue compuesta por 3 comisionados y 25 trabajadores, todos extranjeros, con el fin de evitar que en el polarizado entorno político que vivía el país el organismo fuera acusado de parcialidad. Desde entonces, con los mismos propósitos y para enriquecer la labor que deben adelantar, las comisiones han estado conformadas normalmente por ciudadanos del país en transición y ciudadanos extranjeros. En Haití y Guatemala aproximadamente la mitad de los comisionados y trabajadores era extranjera y en Sudáfrica los comisionados y la planta de personal estuvo compuesta por varios extranjeros. Hayner, Priscilla, *Verdades innombrables,* cit., pp. 287-288.

[350] Sentencias C-280 de 1995. M.P. Álvaro Arango Mejía; y T-380 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz, reiteradas en la Sentencia C-416 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

[351] "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores*".

29 del Decreto Ley 588 de 2017 y a las reglas sobre incompatibilidades contenidas en el artículo 26 *ídem*. Se hallan sujetos también a la responsabilidad fiscal, en tanto administran recursos públicos, en los términos del ordenamiento constitucional y legal.

De esta manera, encuentra la Corte que la posibilidad de inclusión de comisionados extranjeros en la CEV se halla asociada a principios constitucionales y resulta también una válida manifestación de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario (*supra* fundamento 3).

271. Por todo lo anterior, la Sala concluye que el artículo 24 del Decreto Ley 588 de 2017 garantiza un proceso amplio, transparente, participativo e incluyente, para escoger a los comisionados de la CEV, todo lo cual se ajusta a los mandatos constitucionales. En consecuencia, la Corte declarará su exequibilidad.

ARTÍCULO 25

> ***Artículo 25. Faltas absolutas de los comisionados.*** *Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por decisión en firme proferida por autoridad competente y las demás que señale el reglamento interno.*
>
> *En caso de falta absoluta de un comisionado, el pleno de los comisionados estará encargado de seleccionar a un nuevo comisionado de conformidad con los criterios y las mayorías que establezca el reglamento.*
>
> *En caso de ausencia o falta absoluta del Presidente de la CEV serán los demás comisionados por mayoría absoluta quienes seleccionarán entre sí al nuevo Presidente.*

Intervenciones

Sobre este artículo no se presentaron específicos problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

272. El artículo 25 del Decreto Ley 588 de 2017 contiene tres incisos distinguibles: *(i)* las faltas absolutas de los comisionados, *(ii)* el procedimiento a seguir para llenar una vacante, en el evento de que se presenten faltas de la citada clase y *(iii)* la metodología para reemplazar al Presidente de la CEV, en el supuesto de que se presente una falta absoluta del cargo.

272.1. *Primer inciso.* La disposición señala que los siguientes eventos son faltas absolutas de los comisionados: "*la muerte, la renuncia aceptada, la destitución decretada por decisión en firme proferida por autoridad*

competente ***y las demás que señale el reglamento interno***" (negrillas fuera del texto). Los primeros tres eventos coinciden con los establecido en normas constitucionales y legales frente a lo que se considera una falta absoluta para algunos cargos públicos determinados. Así por ejemplo, la muerte y la renuncia aceptada son consideradas faltas absolutas tanto para el Presidente de la República (Art. 194, inc. 1 C.P) como para el Vicepresidente (Art. 205 C.P). Así mismo, la destitución decretada por decisión en firme (específicamente por sentencia) es uno de los eventos previstos por la Constitución (Art. 194, inc. 1 C.P) como falta absoluta del Presidente de la República.

Por el contrario, a juicio de la Sala, el cuarto evento previsto en el inciso 1º del artículo 25 objeto de análisis presenta problemas de constitucionalidad. Este deja abierta la posibilidad para que el Pleno de los Comisionados/as (Art. 23.2) incluya en el reglamento de la CEV, eventos adicionales a los ya mencionados, como faltas absolutas. Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que cuando se ejercen funciones públicas, las faltas absolutas que no están determinadas en la Constitución, tienen reserva de Ley[352]. Esto, a partir del sentido y alcance otorgado al numeral 23 del artículo 150 de la Carta, según el cual, es función del Congreso "*expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos".* Entre otros aspectos, tales leyes deben determinar las faltas absolutas y temporales para los diferentes funcionarios y personas que ejercen funciones públicas. En este sentido se ha pronunciado la Corte a través de diferentes decisiones.

En la Sentencia C-490 de 2011[353], respecto de las consecuencias de las faltas absolutas de los alcaldes y gobernadores, la Sala clarificó que, conforme al artículo 293 de la Constitución Política, le corresponde a la ley determinar las faltas absolutas o temporales, así como las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. De la misma manera, en la Sentencia C-647 de 2002[354], la Sala afirmó que ante la falta de previsión de determinadas circunstancias por parte de las normas superiores, el legislador adquiere la facultad de regularlas, siempre que en el ejercicio de su competencia no contraríe ningún principio constitucional. Expresamente indicó que, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley debía determinar las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y

---

[352] En la Sentencia C-532 de 1993. M.P. Hernando Herrera, la Corte señaló: "*De acuerdo con la norma anterior* [Art. 150.23 C.P], *dentro de la función legislativa corresponde al Congreso determinar el ejercicio de las funciones públicas, lo que se hizo a través de la Ley 5a. de 1992, donde expresamente se establecieron las causales de falta absoluta de dichos servidores del Estado".*

[353] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 190/10 Senado – 092/10 Cámara *"por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones"*.

[354] M.P. Álvaro Tafur Galvis. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 8 del literal a) del artículo 91 relativo a las funciones de los alcaldes, de la Ley 136 de 1994 *"por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*.

formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos para el desempeño de funciones públicas.

En la Sentencia C-448 de 1997[355], la Sala señaló que el artículo 293 C.P. remite a la ley la regulación relativa a las faltas absolutas y temporales, así como la forma de llenar las vacantes de quienes sean elegidos para desempeñar funciones públicas[356]. Agregó que la ley debe regular estos temas, pero sin desconocer los mandatos constitucionales, por ejemplo alterando la forma de elección de dichos funcionarios, frente a su ausencia por falta absoluta. De modo similar, en la Sentencia C-194 de 1995[357], la Corte había afirmado que conforme con el artículo 293 de la Constitución Política, la ley determinará entre otras, las inhabilidades, incompatibilidades, faltas absolutas y temporales de los ciudadanos elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales.

Agregó, además, que en este marco, el Legislador tiene la mayor discrecionalidad para prever dichas causales, sin más limitaciones que las que surgen de la propia Carta Política, de forma que *"[a] él le corresponde evaluar y definir el alcance de cada uno de los hechos, situaciones o actos constitutivos de incompatibilidad o inhabilidad así como el tiempo durante el cual se extienden y las sanciones a quienes incurran en ellas"*.

Finalmente, en la Sentencia C-532 de 1993[358], la Sala subrayó: "*(…) resulta evidente que la Carta Política vigente le otorgó al legislador la facultad de señalar las causales de faltas absolutas de los Congresistas, de conformidad con los siguientes preceptos: a) El artículo 123 que regula la función pública, (…) b) El artículo 150 numeral 23 de la Carta Política, que dispone: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos". // De acuerdo con la norma anterior, dentro de la función legislativa corresponde al Congreso determinar el ejercicio de las funciones públicas, lo que se hizo a través de la Ley 5a. de 1992, donde expresamente se establecieron las causales de falta absoluta de dichos servidores del Estado*.

---

[355] M.P. Alejandro Martínez Caballero**.** Análisis de constitucionalidad de los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."*

[356] Conforme al Artículo 293 C.P.: "*Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones*".

[357] M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 45, 47, 95 y 96 de la Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."*

[358] M.P. Hernando Herrera Vergara. Acción pública de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 274 de la Ley 5 de 1992. *"**ARTÍCULO 274. VACANCIAS.** Se presenta la falta absoluta del Congresista en los siguientes eventos: su muerte; la renuncia aceptada; la pérdida de la investidura en los casos del artículo 179 constitucional o cuando se pierde alguno de los requisitos generales de elegibilidad; la incapacidad física permanente declarada por la respectiva Cámara; la revocatoria del mandato, y la declaración de nulidad de la elección.*"

En este orden de ideas, la Corte ha sostenido de manera pacífica que, además de lo previsto en la Constitución respecto del régimen de todos aquellos que ejercen funciones públicas, el legislador detenta la competencia privativa para determinar las faltas absolutas o temporales, las calidades, inhabilidades e incompatibilidades, el tiempo durante el cual estas se extienden y las sanciones a quienes en ellas incurran, causas de destitución, fechas de posesión, períodos de sesiones, etc. En este sentido, el reglamento interno de la CEV, que es un acto administrativo, no puede crear faltas absolutas para los comisionados, quienes ejercen cargos en una entidad que ejerce funciones públicas. *En consecuencia, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión "y las demás que señale el reglamento interno" contenida en el inciso 1º del artículo 25 del Decreto 588 de 2017.*

272.2 *Segundo inciso.* De acuerdo con el inciso 2º del artículo 25 del Decreto Ley 588 de 2017, en caso de falta absoluta de un comisionado, el Pleno deberá seleccionar uno nuevo que lo reemplace, de conformidad con los criterios y las mayorías que establezca el reglamento. Esta disposición coincide con el numeral 10 del artículo 23, sobre la correspondiente función del Pleno de la CEV, norma ya analizada y hallada conforme a las disposiciones constitucionales. Su exequibilidad conduce también a la conclusión de la constitucionalidad del inciso 2º del artículo segundo bajo examen.

En todo caso, debe advertirse que, según se señaló al examinar la regla del artículo 23, al preverse en el reglamento la manera de designar un nuevo comisionado, deberán tenerse en cuenta las garantías de legitimidad, imparcialidad e independencia, en especial, hacia las víctimas; ha de existir un proceso amplio y pluralista y darse aplicación a los criterios individuales y colectivos de selección, contenidos en el artículo 24 del Decreto Ley 588 de 2017. Esto, con el propósito de dar cumplimiento a los criterios de participación equitativa, diversa y cualificada en la conformación de todos los componentes del SIVJRNR, conforme al inciso 2º, parágrafo 1º, del artículo 1° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

272.3. *Tercer inciso*. El inciso 3º del artículo 25 prevé el procedimiento para reemplazar al Presidente de la CEV, en caso de ausencia o falta absoluta. La norma dispone, en concordancia con el numeral 10 del artículo 23 del Decreto Ley examinado, que "*serán los demás comisionados por mayoría absoluta quienes seleccionarán entre sí al nuevo Presidente*". Esta disposición reconoce el carácter temporal del Comité de Escogencia, es coherente con el resto de las funciones asignadas al pleno de los Comisionados/as y garantiza el adecuado funcionamiento de la CEV. En particular corresponde con el numeral 10, artículo 23, sobre esa función del Pleno de la CEV, cuya constitucionalidad ya fue constatada, de modo que también la presente norma es compatible con la Carta.

273. De esta manera, la Corte declarará exequible el artículo 25 del Decreto Ley 588 de 2017, salvo la expresión "*y las demás que señale el reglamento interno*", que será declarada inexequible.

ARTÍCULO 26

> ***Artículo 26. De las incompatibilidades de los Comisionados.*** *Los Comisionados, incluyendo al Presidente de la CEV, no podrán:*
> 1. *Ejercer su profesión ni ningún otro oficio durante el período del ejercicio del cargo, excepción hecha de la cátedra universitaria.*
> 2. *Celebrar contratos con la CEV, por sí o por interpuesta persona o en nombre de otro, ni gestionar ante ella negocios propios o ajenos, durante el ejercicio de su cargo ni dentro del año siguiente a su retiro.*
> 3. *Intervenir en ningún momento, durante el periodo en el que ejerza sus funciones, en actividades de proselitismo político o electoral, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.*

Intervenciones

Sobre este artículo no se presentaron específicos problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

274. El artículo 26 del Decreto Ley 588 de 2017 contempla el régimen de incompatibilidades de los Comisionados de la CEV, estableciendo tres circunstancias prohibitivas.

275. Como se indicó en los fundamentos, las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones son una manifestación del principio de moralidad pública (ver *supra* 5.4.4.). Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el Legislador tiene un amplio margen de configuración para establecer inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones en relación con el ejercicio de funciones públicas. Sin embargo, ha precisado que el ejercicio de esta potestad no puede ser irrazonable ni desproporcionado[359]. Adicionalmente, ha subrayado que no debe operar con un criterio unívoco sino que, por el contrario, debe estar precedida de consideraciones particulares atinentes a la naturaleza propia de cada uno de los casos, situaciones o actos que son materia de regulación jurídica[360].

275.1. Para la Corte, las causales de incompatibilidad que contempla la norma bajo examen no se advierten irrazonables o desproporcionadas, pues pretenden garantizar una labor proba, idónea y transparente por parte de los Comisionados. En efecto, la incompatibilidad establecida en el **numeral 1** apunta a garantizar la eficacia y eficiencia del trabajo de los Comisionados. Por tanto, sus funciones en la CEV no se pueden ver entorpecidas por el

[359] Corte Constitucional. Sentencias C-194 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-617 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-618 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1172 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-257 de 2013. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[360] Corte Constitucional. Sentencia C-1172 de 2005. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

ejercicio de otras labores, dadas las importantes y múltiples tareas que tendrán que asumir, que exigen en consecuencia un trabajo de tiempo completo, con la excepción razonable de la cátedra universitaria, siempre que no interfiera con el normal desarrollo de sus funciones.

275.2. La incompatibilidad contemplada en el **numeral 2** pretende garantizar la trasparencia y probidad de los Comisionados, circunstancia que se ajusta a los mandatos superiores (Arts. 123 y 209 C.P.), al impedir que a través de su labor en la CEV, los comisionados se beneficien de contratos o de cualquier negocio que se gestione o suscriba ante esta entidad mientras se encuentran en el ejercicio de su cargo, ni dentro del año siguiente a su retiro.

275.3. Finalmente, la causal del **numeral 3** persigue salvaguardar la independencia e imparcialidad que debe guiar el trabajo de la CEV, por lo que materializa los principios de transparencia y moralidad que rigen la función pública, ya que prohíbe la participación de los Comisionados en actividades de proselitismo político que puedan menoscabar la necesaria objetividad que deben tener en el ejercicio de sus funciones.

276. Así, a juicio de la Sala, el artículo 26 es ajustado a la Constitución Política y será declarado exequible.

ARTÍCULO 27

> ***Artículo 27. Calidad de los comisionados.*** *Los comisionados nacionales y extranjeros se vincularán conforme al derecho privado y tendrán un régimen especial de acuerdo a los artículos 28 y 29 del presente decreto-ley. Contarán con plena autonomía e independencia conforme al rango constitucional de la CEV. Los emolumentos serán equivalentes a las sumas que correspondan al régimen salarial y prestacional de los magistrados del Tribunal Especial para la Paz.*

Intervenciones

277. Sobre este artículo no se presentaron específicos problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

278. El artículo 27 del Decreto Ley 588 de 2017 regula el régimen aplicable a los comisionados en lo referente a tres aspectos: *(i)* vinculación, excepción al deber de denuncia (remisión al Art. 28 *ídem*) e inviolabilidad de sus opiniones (Art. 29 *ídem*); *(ii)* autonomía e independencia, y *(iii)* emolumentos.

278.1. De acuerdo con la disposición, en primer lugar, los comisionados se vincularán a la CEV conforme al derecho privado, estarán exentos del deber de denuncia, respecto de hechos conocidos con ocasión del ejercicio de sus

funciones, y sus opiniones, conclusiones, recomendaciones, informes y análisis no podrán ser cuestionados judicial o disciplinariamente. Como se observa, desde el régimen de vinculación laboral, hasta la excepción al deber denuncia y la inviolabilidad de sus opiniones, los comisionados se hallan sujetos a un régimen legal propio, como correlato de la independencia y autonomía constitucional. En este sentido, procede reiterar las consideraciones efectuadas al estudiar las atribuciones del Secretario General de la CEV, conforme al estudio de constitucionalidad del artículo 1 de este Decreto.

En este marco es preciso reiterar que los comisionados no dejan de ser servidores del estado por el hecho de tener la citada forma de vinculación, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, en la medida en que hacen parte de un ente autónomo e independiente del orden nacional (Art. 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017) y ejercen funciones públicas ligadas a la garantía oficial de los derechos de las víctimas. Como ha establecido la Corte, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para definir el régimen jurídico y modos de vinculación de los trabajadores y empleados[361], lo cual no supone que pierdan o no posean el carácter de servidores públicos[362].

En consonancia con lo anterior, el régimen legal propio de la CEV (Arts. 3 y 30 del Decreto Ley 588 de 2017) impone a los comisionados dar cumplimiento a sus funciones conforme a los principios de la administración pública señalados *supra* (5.4.4) y se encuentran sometidos a los regímenes de responsabilidad penal y disciplinaria del inciso 2º del artículo 29 *ídem*, así como a las reglas sobre incompatibilidades contenidas en el artículo 26 *ídem*. Se hallan sujetos también a la responsabilidad fiscal, en los términos del ordenamiento constitucional y legal (ver *supra* fundamento 125.4.3).

---

[361] Sentencias C-127 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, y C-306 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[362] En la Sentencia C-722 de 2007, la Corte analizó una demanda, entre otros, contra el artículo 7 de la Ley 118 de 2008, de acuerdo con el cual, una vez ocurriera el cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. dispuesto en la misma Ley y se convirtiera en una sociedad de economía mixta, la totalidad de los servidores públicos de la empresa "*tendrán el carácter de trabajadores particulares y por ende, a los contratos individuales de trabajo continuarán aplicándoles las disposiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, en la Convención Colectiva de Trabajo y en el Acuerdo 01 de 1977, según sea el caso, con las modificaciones y adiciones que se presenten*". A juicio del actor, se desconocía el artículo 123 C.P., pues luego del cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A., los trabajadores también dejarían de ser servidores públicos, pese a continuar laborando en una entidad descentralizada por servicios. Al analizar el cargo, la Corte señaló: "*De conformidad con lo precedentemente expuesto se puede concluir que no le asiste razón al demandante al afirmar que la norma acusada, en cuanto dispone que «una vez ocurra el cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A., la totalidad de los servidores públicos de Ecopetrol S.A., tendrán el carácter de trabajadores particulares», comporta la vulneración del artículo 123 superior, según el cual tanto los miembros de las corporaciones públicas, como los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios son servidores públicos*. // *En efecto, contra lo que parece entender el demandante, en la disposición acusada no se está disponiendo que, al producirse el cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A., quienes laboran para la aludida empresa perderán su condición de servidores públicos para pasar a convertirse en trabajadores particulares. // Si se toma el texto integral de la disposición contenida en el artículo 7º. de la Ley 1118 de 2006, se pone en evidencia cómo, de lo que se trata es de señalar el régimen laboral aplicable a los servidores de Ecopetrol S.A. y, para tal efecto, se empieza por ratificar su condición de servidores públicos, para señalar luego que dichos servidores públicos tendrán el carácter de trabajadores particulares para efectos de la determinación del régimen jurídico aplicable a sus contratos individuales de trabajo, disposición que se encuentra en consonancia con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución, según el cual los empleados y los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios son servidores públicos*". En similar sentido, ver las Sentencias C-127 de 2007. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-306 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-262 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz; y C-209 de 1997. M.P. M.P. Hernando Herrera Vergara.

278.2. El segundo aspecto que incorpora el artículo 27 está relacionado con la independencia y autonomía de los comisionados, el cual reconduce, a su vez, a la autonomía e independencia otorgada a la CEV en el artículo 1º del Decreto Ley bajo examen[363], cuya constitucionalidad ya fue constatada, a la luz de los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo 01 de 2017. De esta manera, el contenido normativo del artículo 27 analizado es también ajustado a la Constitución.

278.3. Por su parte, el tercer aspecto regulado en el artículo 27 trata sobre los emolumentos de los comisionados. Establece que éstos "*serán equivalentes a las sumas que correspondan al régimen salarial y prestacional de los magistrados del Tribunal Especial para la Paz*". Para la Corte, es razonable que los emolumentos de los comisionados (quienes ostentan la más alta jerarquía en la CEV) sean equivalentes a las sumas que correspondan al régimen salarial y prestacional de los magistrados del Tribunal Especial para la Paz, servidores que, de igual modo, tienen la más alta jerarquía en dicho Tribunal. Desde otro punto de vista, la materia regulada es de aquellas en las que el legislador cuenta con un amplio ámbito de configuración, de modo que no presenta motivo alguno de inconstitucionalidad.

279. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 27 del Decreto Ley 588 de 2017.

ARTÍCULO 28

> ***Artículo 28. Excepción al deber de denuncia.*** *Los comisionados, funcionarios y contratistas de la CEV que tengan conocimiento de hechos delictivos estarán exentos del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar en procesos judiciales, siempre y cuando el conocimiento de tales hechos haya sido en desarrollo de las funciones de la CEV.*

Intervenciones

280. La Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo argumenta que la excepción al deber de denuncia consagrado en el artículo 28 debería tener límites en caso de que se tenga conocimiento de violaciones a los derechos humanos. A la luz de los fines superiores de la CEV, la objeción implica considerar si la regla contenida en la disposición podría desconocer los derechos de las propias víctimas a la justicia.

Análisis

[363] Decreto Ley 588 de 2017, Art. 1, inciso 1: *"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".*

281. El artículo 28 es acorde con la Carta, pues fundamentalmente corresponde al contenido del artículo 4 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, declarado exequible mediante la Sentencia C-674 de 2017[364], en el que se indica que "*para garantizar el adecuado funcionamiento de la Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, sus funcionarios y el personal que les preste servicios estarán exentos del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar en procesos judiciales, siempre y cuando el conocimiento de tales hechos haya sido en desarrollo de sus respectivas funciones misionales*". La regla solamente clarifica que la excepción al deber de denuncia se extiende a los contratistas, dado el contacto que pueden tener con los trabajos de la CEV.

282. La norma es, además, una consecuencia lógica del carácter extra-judicial de la CEV, pues así como el artículo 4º del Decreto Ley que se controla prohíbe que la información que reciba o produzca la CEV se traslade a autoridades judiciales para atribuir responsabilidades en procesos judiciales o para que tenga valor probatorio, es preciso que también se exima a los comisionados y a todos los funcionarios y contratistas de la CEV de los deberes de denunciar y testificar cuando conozcan de hechos delictivos en el ejercicio de sus labores, pues de esta forma se garantiza la extrajudicialidad de la CEV[365].

La garantía en mención no puede tener salvedades en relación con violaciones a los derechos humanos, como lo considera el interviniente, precisamente porque esta es una de las materias sobre las cuales versará las investigaciones de la CEV y la salvaguarda en mención, según se ha dicho, es instrumental en orden a obtener la mayor cantidad y calidad de la información, de modo que puedan ser garantizados de manera óptima el derecho a la verdad de las víctimas, en los términos en los cuales se analizó el artículo 4 del Decreto objeto de control.

283. Se advierte entonces que el artículo 28 no presenta ningún reproche de constitucionalidad y por tanto será declarado exequible, en la medida en que materializa el carácter extra-judicial de la CEV y replica lo establecido en el texto constitucional, en relación con la excepción al deber de denunciar y testificar en procesos judiciales.

ARTÍCULO 29

> ***Artículo 29. Inviolabilidad de las opiniones de los comisionados.*** *Las opiniones, conclusiones, recomendaciones, informes y análisis*

[364] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[365] Una disposición similar se consagró para el funcionamiento del Centro de Memoria Histórica en el Decreto 2244 de 2011, *"por el cual se adicionan unas funciones al Centro de Memoria Histórica y se dictan otras disposiciones"*, el cual, en su artículo 5º dispuso: *"Para garantizar el adecuado funcionamiento del Centro de Memoria Histórica, los funcionarios y contratistas que tengan conocimiento de la comisión de hechos delictivos, estarán exentos del deber de denuncia, siempre y cuando el conocimiento de tales hechos haya sido en desarrollo de las funciones relacionadas con la Ley 1424 de 2010"*.

de los comisionados en cumplimiento de los objetivos, funciones y mandato de la CEV, no podrán ser cuestionados judicial o disciplinariamente.

Los comisionados estarán sometidos al mismo régimen especial penal previsto para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y estarán sujetos al régimen disciplinario previsto para los magistrados de la JEP que será aplicado por la Comisión establecida en el artículo 14 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

Intervenciones

284. En relación con este artículo no fueron formulados problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

285. El artículo 29 consagra la inviolabilidad de las opiniones de los comisionados. La norma prescribe en su primer inciso que *"las opiniones, conclusiones, recomendaciones, informes y análisis de los comisionados en cumplimiento de los objetivos, funciones y mandato de la CEV, no podrán ser cuestionados judicial o disciplinariamente"*, lo cual significa que los comisionados gozan de un régimen de inviolabilidad. Por su parte, el inciso 2º prevé que los comisionados se sujetarán al mismo régimen penal especial de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y al mismo régimen disciplinario de los magistrados de la JEP, que será aplicado por la Comisión establecida en el artículo 14 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

286. La inviolabilidad de los votos y opiniones es una institución del constitucionalismo moderno y típica de la actividad de los parlamentarios o congresistas. El artículo 185 de la Constitución Política señala que *"los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo"*. La jurisprudencia de la Corte se ha referido en varias oportunidades a esta figura para determinar sus contornos y alcances[366]. Aunque en el caso de los comisionados de la CEV deberán precisarse varios elementos en razón de la especial función que cumplen y de la redacción que la regla asume en el artículo analizado, conviene delinear los aspectos característicos de la inviolabilidad de las opiniones en el ámbito de los congresistas, con el fin de identificar sus rasgos en términos generales.

286.1. Esta Corporación ha sostenido que la inviolabilidad parlamentaria implica que un congresista no puede ser investigado, detenido, juzgado ni

[366] Ver, entre otras, sentencias T-322 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-405 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero; SU-047 de 1999. MM.PP. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SU-786 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU-062 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; SU-712 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y C-1174 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

condenado por los votos u opiniones que haya formulado en el ejercicio de sus funciones[367]. Su finalidad esencial radica en asegurar la independencia del Congreso de la República, por cuanto evita injerencias de otras ramas del poder público cuando los senadores y representantes se hallen en el legítimo ejercicio de sus cargos. De este modo, garantiza a los representantes del pueblo emitir sus votos y opiniones sin temor a que puedan sufrir persecuciones judiciales o de otra índole y, como consecuencia, permite a cada uno de ellos concurrir libremente a la formación de la voluntad colectiva del Congreso[368].
En este sentido, la Sala Plena de la Corte ha remarcado que no se trata de un privilegio o prerrogativa personal, sino de una salvaguarda de carácter institucional, en la medida en que está destinada a proteger la independencia del Congreso y de la democracia constitucional. En otros términos, el *sentido* de la inviolabilidad congresional está ligado a la protección de la Corporación pública, no a la obtención de un beneficio o privilegio individual, si bien se materializa a través del amparo de las manifestaciones de los senadores y representantes, en tanto a partir de estas se conforma la voluntad colectiva del órgano. En razón de este carácter institucional, la Corte ha precisado que la inviolabilidad de los congresistas es *específica* o *exclusiva*.

286.2. La inviolabilidad es específica porque se trata de una garantía que cubre exclusivamente los *votos* y *opiniones* emitidos por los congresistas y siempre que sean expresados en *ejercicio de sus cargos*, en los términos del artículo 185 C.P. Por lo tanto, de un lado, no están amparadas actuaciones distintas a la expresión de votos y opiniones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto del Congreso, como una agresión física[369], los acuerdos ilícitos para el cumplimiento de sus funciones en uno u otro sentido, la apropiación de bienes encomendados en ejercicio del cargo[370], etc.

De otra parte, tampoco están cubiertos por la inviolabilidad parlamentaria actos desarrollados fuera del ámbito propio del ejercicio de las funciones legales de los congresistas[371], cuando se comportan solo en calidad de particulares, como por ejemplo, en aquellos supuestos en los cuales profieren calumnias o injurias durante el desarrollo de campañas políticas, faltan a la verdad en declaraciones judiciales o al formular una denuncia penal al interior de un proceso penal ordinario, o cuando llevan a cabo constreñimientos o amenazas a enemigos personales, entre otros. En suma, la Corte ha clarificado que la garantía en mención no es ilimitada ni ampara la comisión de delitos, sino que los correspondientes regímenes sancionatorios operan en todos aquellos

[367] Sentencia C-1174 de 2004, *Cit.*
[368] Sentencia SU-047 de 1999. MM.PP. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.
[369] *Ibíd*.
[370] Sentencia SU-062 de 2001, *Cit.*
[371] La Corte ha considerado que la inviolabilidad opera en los casos en que los cuales los congresistas están ejerciendo su función legislativa, su función constituyente derivada, su función de control político sobre los actos del Gobierno y de la Administración, su función administrativa, como la provisión de ciertos cargos, y su función judicial, en la investigación y juzgamiento de algunos servidores públicos con fuero constitucional. A este respecto, ver las Sentencias SU-047 de 1999, SU-062 de 2001 y C-1174 de 2004. De la misma manera, aunque en la Sentencia SU-786 de 1999 se había manifestado en un sentido distinto, en la Sentencia SU-062 de 2001 la Corte precisó que cuando se trata del cumplimiento de funciones judiciales, la inviolabilidad cobija las actuaciones inescindiblemente ligadas a la emisión de votos y opiniones en desarrollo de la función judicial que se les confiere a los representantes y senadores.

supuestos en los cuales las conductas respectivas no consistan en votos u opiniones o no estén comprendidas dentro del ejercicio de las funciones legales y constitucionales de los representantes y senadores.

286.3. Por último, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la inviolabilidad parlamentaria es también: *(i) absoluta*, en el sentido de abarca, sin excepción, *todas* las funciones legales y constitucionales de los congresistas; *(ii) perpetua o permanente*, en la medida en que el parlamentario escapa a cualquier persecución judicial, incluso después de que ha cesado en sus funciones; y *general*, dado que la protección derivada de la inviolabilidad implica una irresponsabilidad jurídica general, tanto civil como penal[372].

287. Debe ahora caracterizarse el alcance de la figura de la inviolabilidad para el caso de los comisionados de la CEV. La disposición bajo análisis establece la inviolabilidad de las opiniones, recomendaciones, conclusiones, recomendaciones, informes y análisis de los comisionados, en cumplimiento de los objetivos, funciones y mandatos de la CEV. Así mismo, expresamente señala que los comisionados no podrán ser cuestionados, judicial ni disciplinariamente por los referidos actos.

En primer lugar, según resulta claro de la norma, como en la inviolabilidad parlamentaria, se trata en este caso de una garantía institucional, no de un privilegio o inmunidad del que se desprendan ventajas o prerrogativas personales para los comisionados, el cual tiene razón de ser en el carácter de órgano independiente del orden nacional conferido a la Entidad en el artículo 1 del Decreto Ley 588 de 2017. En otros términos, el fundamento y el sentido últimos de la inviolabilidad de los comisionados están relacionados con la independencia de la CEV, tanto de las ramas del poder público, como de otras entidades estatales. Con todo, del mismo modo que en el caso de la inviolabilidad parlamentaria, se trata de una garantía que opera y ampara específicamente, no a la Institución en general, sino a los comisionados en particular. En este sentido, precisamente el artículo 27 del Decreto Ley 588 de 2017, prevé que los comisionados cuentan "*con plena autonomía e independencia conforme al rango constitucional de la CEV*".

En segundo lugar, la inviolabilidad de los comisionados es *exclusiva* y *absoluta*, en términos análogos a los explicados para la inviolabilidad parlamentaria. Es exclusiva, por cuanto solo protege las *opiniones*, *conclusiones*, *recomendaciones* y los *informes* y *análisis* formulados por los comisionados. No están amparados por la garantía en mención todos los demás tipos de actos o comportamientos que cometan, incluso en desarrollo de sus sesiones o sus actividades. Por ello, de ser el caso, estarán sometidos a la responsabilidad penal o disciplinaria correspondientes. Del mismo modo, la inviolabilidad de los comisionados solo opera en cumplimiento de los *objetivos*, *funciones* y *mandato* de la CEV contenidos en los artículos 2, 13 y 11 del Decreto Ley 588 de 2017 y 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, o previstos en otras normas,

[372] Sentencia SU-047 de 1999, *Cit.*

conforme al régimen legal propio de la Entidad (según lo indicado en los Arts. 1 y 3 del Decreto Ley 588 de 2017 y 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017). Por otro lado, la inviolabilidad de los comisionados es *absoluta*, en la medida en que cobija las actividades relacionadas con la obtención de *todos (i)* los objetivos, *(ii)* componentes del mandato y *(iii)* las funciones a los que se refieren los artículos 2, 13 y 11 del Decreto Ley 588 de 2017 y 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y las demás normas pertinentes, en el marco del régimen legal propio del que goza la CEV.

En tercer lugar, la inviolabilidad de los comisionados es *permanente*, dado que están exentos de toda responsabilidad, incluso después de que han cesado en sus funciones, en razón de su ejercicio. Y, en cuarto lugar, la protección derivada de la inviolabilidad implica una irresponsabilidad jurídica de carácter *judicial* y *disciplinario*, de modo que no podrán ser perseguidos ni sancionados por la vía civil o penal y, en general, no será admitido cuestionamiento judicial alguno, y tampoco será posible adelantarles procesos de carácter disciplinario, en los supuestos indicados con anterioridad.

En este orden de ideas, la inviolabilidad de los comisionados de la CEV aplica exclusivamente para sus *opiniones*, *conclusiones*, *recomendaciones*, *informes* y *análisis* y, además, siempre que estas manifestaciones se enmarquen dentro de los *objetivos*, *funciones* y *mandato* de la CEV. Todas las demás conductas y manifestaciones, que se encuentren fuera del marco anterior, en los términos expuestos, no estarán amparadas por la garantía de la inviolabilidad y serán susceptibles de las acciones judiciales y disciplinarias correspondientes. La salvaguarda de la inviolabilidad acompañará de manera permanente a los comisionados, aun habiendo terminado su tiempo de labores, en relación con el ejercicio de su misión como servidores de la CEV. Además, proyectará su protección sobre los comisionados tanto judicial como disciplinariamente[373].

288. Debe tenerse en cuenta, en todo caso, que el Decreto Ley 588 de 2017 prevé diferentes controles que buscan garantizar la trasparencia de las labores de la CEV y los comisionados, además de los controles penales y disciplinarios sobre conductas no cubiertas por la inviolabilidad de sus opiniones. En efecto, tal como lo plantea el Procurador General de la Nación, el artículo 14 del Decreto en mención prevé la adopción de una metodología de trabajo por parte de la CEV, en la que se deberán tomar todas las medidas necesarias a fin de garantizar la mayor objetividad e imparcialidad posible para el desarrollo de sus actividades. Así mismo, el artículo 19 establece que el Gobierno Nacional está obligado a garantizar la publicidad del informe final y de las actividades de la

[373] En materia de derecho a la verdad, la inviolabilidad judicial y disciplinaria tiene un antecedente en la Ley 1448 de 2011,*"[p]or la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*, como lo recuerda el Procurador General de la Nación. El artículo 147 de esa regulación, mediante el cual se establece el objeto, la estructura y el funcionamiento del Centro de Memoria Histórica, indica: *"Los investigadores y funcionarios del Centro de Memoria Histórica no podrán ser demandados civilmente ni investigados penalmente por las afirmaciones realizadas en sus informes"*. Así, para garantizar la independencia de órganos extrajudiciales, encargados de reconstruir la memoria histórica y la verdad colectiva durante un periodo de conflicto armado, se considera necesario que los integrantes de estos cuerpos no sean objeto de investigaciones judiciales o disciplinarias, con el fin de asegurar la posibilidad de que libremente deliberen y expresen sus opiniones sin presiones o coacciones de ningún tipo.

CEV, con el fin de asegurar la trasparencia, el conocimiento ciudadano y el debate público en relación con la importancia de su labor, mientras que el artículo 26 consagra un régimen de incompatibilidades para los comisionados mientras se encuentren en el ejercicio del cargo, con el fin de preservar su probidad.

289. Analizado en los términos anteriores, como se indicó, el inciso 1º, artículo 29, del Decreto objeto de control busca entonces garantizar la independencia de la CEV, elemento especial del régimen legal propio que el artículo 2º transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 confirió a la Entidad, para el esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto, el logro de una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad, la promoción del reconocimiento de las víctimas y del reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en conflicto armado, y la generación de las condiciones de convivencia en los territorios a fin de garantizar la no repetición. En consecuencia, la norma no presenta contradicción alguna con los Constitución Política.

290. Ahora, en relación con el inciso segundo del artículo 29, que establece que los comisionados se sujetarán al mismo régimen penal especial de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es necesario precisar que se trata del mismo régimen penal que se estableció para los magistrados de la JEP.

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que los regímenes especiales que en materia penal tienen los magistrados de las Altas Cortes encuentran justificación en el principio de separación de poderes y los controles inter-orgánicos que deben operar entre las distintas entidades del Estado y los diferentes órganos constitucionales que encabezan las ramas del poder público; de igual forma, en tanto así se garantiza la necesaria autonomía e independencia de tales entes[374]. La Corte ha señalado: "*la separación de poderes como instrumento de limitación del poder y como garantía institucional de las libertades y de la eficacia en la actividad estatal, no tendría ningún sentido y tampoco podría materializarse, si los órganos que asumen de manera separada las funciones y los roles del Estado no contaran con instrumentos para garantizar su independencia*"[375].

En este orden de ideas, el régimen penal especial previsto para los comisionados, es decir, el mismo que rige para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia resulta acorde con las disposiciones constitucionales, en la medida en que es un instrumento para garantizar la necesaria autonomía que constitucionalmente le fue otorgada a la CEV.

291. Ahora bien, en materia disciplinaria tal como se precisó al analizar la constitucionalidad del artículo 1 de este Decreto, el artículo que se analiza determinó que los comisionados estarán sometidos al mismo régimen previsto

[374] Corte Constitucional. Sentencia C-285 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[375] Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

para los Magistrados de la JEP, que será aplicado por la Comisión establecida en el artículo 14 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017. No obstante, mediante la Sentencia C-674 de 2017[376], que llevó a cabo el control integral de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017, la Corte declaró la inexequibilidad de dicho órgano.

El anterior modelo, a juicio de la Sala, anulaba el principio de separación de poderes al hacer coincidir la instancia sancionatoria con la instancia potencialmente sancionada y desconocía la garantía de la imparcialidad, en tanto hacía radicar el poder disciplinario en los mismos operadores jurídicos disciplinados, así como las garantías de independencia, en la medida en que los juegos de mayorías que se configuraban bajo este modelo impedían a los magistrados disidentes y minoritarios ejercer su rol, por la amenaza, de origen institucional, de una sanción cuya imposición era determinada por sus propios pares. Como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad, la Corte determinó que los magistrados de la Jurisdicción Especial para la Paz estarían sometidos al mismo régimen disciplinario de los magistrados de las Altas Cortes.

En este orden de ideas, la norma prevista en el inciso 2º, artículo 29, del Decreto Ley 588 de 2017, que hace remisión a dicha Comisión, al reenviar a una institución que la Corte encontró ya incompatible con la Constitución sobre la base de las razones indicadas, deviene así mismo en inconstitucional y deberá ser declarada inexequible en este caso. Dado que la primera parte del inciso 2º señala que los Comisionados estarán sujetos al mismo régimen disciplinario de los magistrados de la JEP y estos, como consecuencia de la decisión citada, se someterán al sistema de los magistrados de las Altas Cortes, este será también el régimen que deberá aplicarse para los comisionados.

En este sentido, habida cuenta de que el parágrafo 2º, artículo 112, de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, señala que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura se hallan sujetos en el ámbito disciplinario a lo establecido en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política y el Congreso de la República adelantará el proceso por conducto de la Comisión Legal de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes y la Comisión Instructora del Senado de la República, las mismas reglas conforman el régimen disciplinario para los comisionados de la CEV.

De este modo, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 29, salvo la expresión "*que será aplicado por la Comisión establecida en el artículo 14*

[376] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En esta sentencia se declaró la inconstitucionalidad de la expresión *"Una comisión integrada por un magistrado de cada sala y un magistrado de cada Sección del Tribunal para la Paz que será elegida conforme al reglamento de la JEP, adoptará las medidas disciplinarias que correspondan conforme a la ley."*, contenida en el primer inciso del artículo transitorio 14º del artículo 1º, toda vez que se vulneraba el principio de separación de poderes al hacer coincidir la instancia sancionatoria con la instancia potencialmente sancionada.

***transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017*", la cual será declarada inexequible.**

5.4.5.2.2. TÍTULO VI. Financiación

ARTÍCULO 30

Artículo 30. Recursos y patrimonio. *Los recursos y el presupuesto de la CEV, estarán constituidos por:*

> *1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación que se le asignen.*
> *2. Las donaciones públicas o privadas para el desarrollo de los objetivos de la CEV.*
>
> *3. Los aportes de cualquier clase provenientes de recursos de Cooperación Internacional para el cumplimiento del objetivo de la CEV.*
> *4. Los demás que reciba en desarrollo de su objeto.*
> *Los recursos y patrimonio de la CEV se ejecutarán conforme a las reglas de derecho privado, sin perjuicio de los principios generales de la administración pública.*

Intervenciones

292. En relación con este artículo no se presentaron específicos problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

293. El artículo 30 establece *(i)* que los recursos y el presupuesto de la CEV estarán constituidos por los recursos del Presupuesto General de la Nación que se le asignen; las donaciones públicas o privadas para el desarrollo de los objetivos de la CEV, los aportes de cualquier clase provenientes de recursos de Cooperación Internacional y los demás que reciba en desarrollo de su objeto; *(ii)* que los recursos y el patrimonio se ejecutarán conforme a las reglas de derecho privado, sin perjuicio de los principios generales de la administración pública.

293.1 Conforme a lo anterior, los recursos de la CEV serán entonces de naturaleza estatal, provenientes del Presupuesto General o de donaciones, así como de origen privado, en virtud de la liberalidad de los particulares. También podrán traer causa en financiaciones derivadas de cooperación internacional y las demás formas que lleguen a instituirse para la alimentación económica de la CEV. Esta pluralidad de ingresos contribuye a la solidez económica de la entidad, aspecto del cual depende el óptimo funcionamiento de sus tareas operativas, la factibilidad de hacer uso de diferentes técnicas y metodologías centradas en las víctimas, especialmente en los territorios, y las

fases de análisis y publicación del informe final. La estabilidad económica también garantiza la realización del mandato en el tiempo de labores establecido y asegura la autonomía presupuestal de la institución.

La Corte no observa reparo de constitucionalidad alguno en las anteriores fuentes de financiación de la CEV, expresión de la libertad de configuración del legislador extraordinario (*supra* fundamento 3), como tampoco lo encontró al analizar el artículo 10 del Decreto Ley 691 de 2017[377], que establece los orígenes de los recursos con los cuales puede contar el Fondo Colombia en Paz y que, entre otros, incluye (en los numerales l, 4, 5 y 8) básicamente los mismos contenidos en el **artículo 30** del Decreto Ley que se analiza. Solo debe precisarse, como se hizo en esa oportunidad, que en virtud del principio de legalidad del gasto, las partidas del Presupuesto General de la Nación destinadas a formar parte de la financiación de la CEV, así como las transferencias de recursos o bienes de entidades públicas a la CEV, deben ser previstas en las leyes anuales de presupuesto y corresponder, en especial, al componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, conforme al artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2016. Además, tales asignaciones, debe satisfacer los demás requisitos legales y reglamentarios ordinarios aplicables.

De otra parte, debe clarificarse que las varias fuentes de financiación de la CEV no relevan la obligación estatal de garantizar la plena autonomía presupuestal y suficiencia de los recursos de la CEV, en la medida en que hace parte de su institucionalidad, aunque sea transitoria, y en razón a que está comprometida la realización de los fines de este relevante mecanismo de justicia transicional, en los términos vistos con anterioridad. La eficiencia y oportunidad de la financiación no puede depender de las donaciones públicas o privadas ni de los recursos de cooperación internacional, así como tampoco de "los demás que reciba en desarrollo de su objeto", porque con ello se estaría amenazando gravemente la garantía del derecho a la verdad de las víctimas. En este sentido, si bien el **artículo 30** analizado indica un conjunto de clases de recursos que *eventualmente* pueden componer la financiación de la CEV, esto debe entenderse con excepción de la alimentación de presupuesto público, la cual constituye una obligación estatal, con fundamento en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2017.

293.2. El segundo aspecto que regula el artículo 30 es el régimen aplicable para la ejecución de los recursos y el patrimonio de la CEV. Según la norma, *"se ejecutarán conforme a las reglas de derecho privado, sin perjuicio de los principios generales de la administración pública*". La Constitución no excluye la posibilidad que ciertos recursos se ejecuten conforme a las reglas del derecho privado, tal como es el caso del presupuesto de la CEV, conforme se mostró en el análisis del artículo 3 del Decreto Ley bajo examen. Lo que sí establece la Carta son los estándares a los que se debe someter tal ejecución,

[377] "*Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su funcionamiento*". El control de constitucionalidad del Decreto Ley fue llevada a cabo en la Sentencia C-438 de 2017, *Cit.*

que se identifican con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a los cuales se hizo referencia en los fundamentos de esta sentencia (*supra* 5.4.4.).

294. De esta manera, a juicio de la Corte, el artículo 30 no presenta problemas de constitucionalidad y, en consecuencia, será declarado exequible.

ARTÍCULO 31

> ***Artículo 31. Transparencia***. *La CEV deberá adoptar las medidas necesarias para que la ejecución de sus recursos se haga de manera transparente procurando garantizar la austeridad en el gasto. La CEV promoverá la rendición de cuentas y la veeduría ciudadana sobre la ejecución de los recursos, brindando las garantías necesarias para ello.*

Intervenciones

295. Sobre este artículo no se presentaron específicos problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

296. El artículo 31 obliga a la CEV a adoptar medidas para que la ejecución de sus recursos sea transparente, con el fin de lo cual se proponen acciones como la rendición de cuentas y las veedurías ciudadanas.

297. La Sala debe indicar que el artículo 270 de la Constitución consagró la posibilidad de que existieran diversas formas de participación ciudadana para vigilar la gestión pública. En desarrollo de este postulado, la ley 1757 de 2015, *"[p]or la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática",* definió en su artículo 60 el concepto de control social a lo público como *"el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados".* Dicho control puede ser ejercido por la ciudadanía de manera individual o a través de organizaciones constituidas para tal fin, y tiene por objeto el seguimiento y la evaluación de políticas públicas y la gestión de las autoridades públicas o de los particulares que ejerzan funciones públicas[378].

298. Las veedurías ciudadanas, reguladas en la Ley 850 de 2003, son un mecanismo de control social de lo público, a través del cual se ejerce la vigilancia sobre *"las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades*

[378] Artículo 60 de la Ley 1757 de 2015, "*[p]or la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*".

públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (…) se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos"[379]. Ahora bien, esta Corporación ha precisado que las veedurías ciudadanas no pueden entenderse como un mecanismo que supla las funciones encomendadas por la Constitución a las autoridades del Estado, específicamente a los organismos de control y vigilancia[380].

299. Por su parte, la figura de la rendición de cuentas está prevista en el artículo 48 de la Ley 1757 de 2015, que la define como *"el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo"*[381].

La rendición de cuentas busca entonces la transparencia en la gestión de la administración pública a partir de la petición de información y explicaciones a las autoridades públicas[382]. La Corte ha señalado que el referido mecanismo de control *"permite asegurar que los recursos humanos y económicos destinados a los diferentes órganos o entidades del Estado sean empleados para la consecución de los fines del Estado de forma compatible con los principios que gobiernan la actividad administrativa según lo establece el artículo 209 de la Constitución"*[383].

300. Por todo lo anterior, es claro que tanto la veeduría ciudadana como la rendición de cuentas son mecanismos válidos de control social de lo público previstos por el legislador y de ascendencia constitucional, que contribuyen a que la ejecución de los recursos de la CEV sea transparente y eficiente. Sin embargo, debe precisar este Tribunal que dichos mecanismos no suplen, sustituyen ni desplazan la función de control fiscal propia de la Contraloría General de la República. De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución, el control fiscal es una función pública autónoma cuyo ejercicio corresponde a la Contraloría General de la República, *"la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación".*

Esta Corporación ha señalado, con fundamento en el citado artículo constitucional, que el control fiscal es amplio, por cuanto son sujetos de este tanto las entidades públicas como los particulares, siempre y cuando tengan

---

[379] Artículo 1 de la Ley 850 de 2003, "*[p]or medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*".
[380] Sentencia C-292 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[381] Artículo 48 de la Ley 1757 de 2015, "*[p]or la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*".
[382] *Ídem*.
[383] Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

bajo su cargo fondos o bienes de la Nación. Así pues, la calidad de sujeto de control fiscal se determina únicamente con base en la circunstancia de que en su gestión fiscal la entidad tenga a su cargo recursos públicos o patrimonio estatal y no a partir de la naturaleza pública o privada, de sus funciones, de su régimen ordinario o especial o de su pertenencia al nivel central o descentralizado de la administración[384].

301. Por ende, habida cuenta de que dentro del presupuesto de la CEV se encuentran recursos del Presupuesto General de la Nación, tal como lo establece el artículo 30 del Decreto Ley 588 de 2017, el control fiscal no se suple con controles sociales a lo público. Así entonces, se advierte que el artículo 31 del Decreto 588 de 2017 es constitucional, teniendo en cuenta que los controles sociales allí contemplados a la ejecución de los recursos de la CEV, es decir, las veedurías ciudadanas y la rendición de cuentas, no sustituyen ni reemplazan las funciones de control y vigilancia fiscal. Esto, debido a que se trata de mecanismos complementarios que contribuyen a garantizar la transparencia y eficiencia en la gestión fiscal de los recursos de la CEV.

302. De este modo, la Sala considera que el artículo 31 del Decreto Ley 588 de 2017 es constitucional y declarará su exequibilidad.

5.4.5.2.3. TÍTULO VII. Comité de Seguimiento y Monitoreo

ARTÍCULO 32

> ***Artículo 32. Comité de Seguimiento y Monitoreo.*** *Se creará un Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV, que entrará en funcionamiento una vez se haya publicado el informe final.*
>
> *Para el cumplimiento de su tarea se facilitará la interlocución con diferentes entidades y organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, entre otras. Este comité estará integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, entre otras. El comité rendirá informes periódicos de seguimiento a las recomendaciones. Estos informes deberán contar con un enfoque territorial, diferencial y de género. El comité tomará las medidas necesarias para difundir sus informes ampliamente en los medios de comunicación de ámbito nacional y regional.*

[384] En diferentes oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la obligación de someter a la vigilancia de la Contraloría General de la República ha distintas entidades que manejan recursos públicos o patrimonio estatal. Por ejemplo, Sentencias C-529 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-374 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-403 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1191 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-364 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-290 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-1176 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-529 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-541 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-103 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa; y C-438 de 2017, *Cit.*

El Gobierno nacional garantizará la financiación del comité para el cumplimiento de sus funciones.

El pleno de los Comisionados de la CEV reglamentará el procedimiento para su composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración.

Intervenciones

303. En relación con artículo no se presentaron específicos problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

304. El artículo 32 se refiere a la conformación y funcionamiento del Comité de Seguimiento y Monitoreo, que es la instancia encargada de verificar el cumplimiento de las recomendaciones que debe emitir la Comisión en su informe final (Art. 13.15 del Decreto Ley 588 de 2017). La disposición indica que "*se creará*" dicho órgano y entrará en funcionamiento una vez se haya publicado el informe final. No obstante la forma equívoca de redacción utilizada el enunciado normativo, en criterio de la Sala, el precepto crea directamente el Comité, solo que posterga su entrada en funcionamiento para el momento en que se haya publicado el informe final. Esta interpretación se funda en que, conforme al último inciso del artículo 32, solo se confiere competencia a la CEV para reglamentar el procedimiento para su composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración. La creación, en cambio, compete al Legislador y no hay ninguna razón relevante que conduzca a la conclusión de que se requiere otro acto normativo, distinto al analizado, para el surgimiento de la institución.

305. Ahora bien, la disposición indica que el Comité de Seguimiento y Monitoreo estará conformado por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, entre otras, y tendrá interlocución, también, "*con diferentes entidades y organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, entre otras*". En el marco de sus funciones, el Comité deberá rendir informes periódicos sobre el seguimiento efectuado al cumplimiento de las recomendaciones, los cuales deberán contar con un enfoque territorial, diferencial y de género y ser difundidos ampliamente en los medios de comunicación de ámbito nacional y regional. El precepto señala, así mismo, que el Gobierno nacional garantizará la financiación del Comité y que el Pleno de los Comisionados de la CEV reglamentará el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración.

306. De acuerdo con los fundamentos de esta sentencia, el informe final usualmente contiene un conjunto de recomendaciones relativas a reparaciones en favor de las víctimas. Así mismo, según el artículo 13.5. del Decreto objeto de control, deberá incorpora recomendaciones orientadas a evitar que los

crímenes vuelvan a ocurrir. Además de esto, en el informe la CEV puede recomendar prácticas de reparación simbólica y actos de reconciliación. Por estas razones, la satisfacción de los derechos de las víctimas y las comunidades afectadas a la verdad y a la memoria, así como las garantías de no repetición y, en cierta medida, la reparación (Art. 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017) depende del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la CEV. En este sentido, la Sala considera que la creación del Comité de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones constituye una salvaguarda a tales derechos y, en consecuencia, se halla acorde con los mandatos superiores.

307. Por otra parte, la integración del Comité por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos, entre otras, y la exigencia de una amplia difusión, nacional y regional, así como la inclusión del enfoque diferencial y de género en los informes sobre el cumplimiento a las recomendaciones son materializaciones del mandato constitucional contenido en el parágrafo 1º del artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, de modo que se hallan acordes con la Carta. Conforme a esta disposición, el SIVJRNR "*tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto*. *La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana*…"

308. En materia de recursos destinados a su funcionamiento, el artículo analizado prevé que "*el Gobierno nacional garantizará la financiación del comité para el cumplimiento de sus funciones".* Esta norma resulta crucial en términos del seguimiento a las recomendaciones formuladas por la CEV, pues asegura el inicio y la continuidad de las labores del Comité, de su personal y sus gastos de funcionamiento. En este sentido, la disposición resulta también instrumental en la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad y a las garantías de no repetición (Art. 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017), dada la vinculación con estos del cumplimiento efectivo de las recomendaciones cuyo seguimiento se encarga al Comité. En consecuencia, la norma se encuentra en armonía con las disposiciones constitucionales.

309. Por último, el artículo analizado indica que el Pleno de los Comisionados de la CEV reglamentará el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración. Este precepto coincide con el artículo 23.11 del Decreto 588 de 2017, que al ser examinado por la Sala fue encontrado compatible con los mandatos constitucionales, sobre la base de que la experticia, la experiencia y el conocimiento por parte de la

CEV, una vez cumplido su mandato, la habilitan para proceder a la reglamentación de un Comité de esta naturaleza.

310. La Corte concluye, en consecuencia, que el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017 es compatible con la Carta Política y declarará su exequibilidad.

5.4.5.2.4. TÍTULO VIII. Disposiciones finales

ARTÍCULO 33

> ***Artículo 33. Vigencia***. *El presente decreto-ley rige a partir de la fecha de su publicación.*

Intervenciones

311. Respecto de este artículo no se presentaron específicos problemas de constitucionalidad por los intervinientes.

Análisis

312. El artículo 33 establece la usual regla de vigencia del Decreto Ley 588 de 2017, a partir de su promulgación, la cual no presenta efecto alguno de inconstitucionalidad y, por consiguiente, será declarada exequible.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

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: "*[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 1º, que se declara **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**, en el entendido de que esta

inoponibilidad a la CEV se extiende a todo tipo de información, 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 1º, 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 parágrafo 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 1º, 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 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 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 1º, 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 2º, que se declara **INEXEQUIBLE**.

Notifíquese, comuníquese y envíese a la Relatoría de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Impedimento aceptado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General