



COMUNICADO 37

Octubre 1 de 2021

Sentencia C-337-21

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente: D-14.338

Norma acusada: Decreto 588 de 2017 (arts. 1 y 24 parciales)

LA CORTE CONSTITUCIONAL RESOLVIÓ ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-017 DE 2018 Y EN CONSECUENCIA, ADVIRTIÓ QUE LAS EXPRESIONES “POR UN PERÍODO DE TRES (3) AÑOS DE DURACIÓN” Y “POR EL TÉRMINO DE TRES (3) AÑOS” PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 1 Y 24 DEL DECRETO LEY 588 DE 2017, SE REFIEREN A UN PERÍODO DE FUNCIONAMIENTO EFECTIVO, EL CUAL, POR EFECTO DE LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO Y DISTANCIAMIENTO SOCIAL ADOPTADAS PARA CONTENER LA PANDEMIA POR LA COVID-19, VA HASTA EL 27 DE JUNIO DE 2022, SEGUIDO DEL PERÍODO DE SOCIALIZACIÓN DEL INFORME, QUE ES DE DOS MESES, Y QUE CULMINA EL 27 DE AGOSTO DE 2022.

1. Norma demandada

Decreto 588 de 2017¹
(5 de abril)

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

El Presidente de la República de Colombia

(...)

DECRETA:

(...)

¹ Publicado en el Diario Oficial No. 50.197 de 5 de abril de 2017.

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 período 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.**

(...)

TÍTULO V

Órganos de Dirección, Composición y Funciones

(...)

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

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

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

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

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

4. Cerrada la fase de postulaciones el Comité de escogencia tendrá

hasta tres (3) meses para la selección de los comisionados.

5. El Comité de escogencia podrá seleccionar comisionados y

comisionadas extranjeros pero estos en todo caso no podrán ser más de tres (3).

2. Decisión

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

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

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

3. Síntesis de los fundamentos

La decisión se produjo como consecuencia de una demanda de inconstitucionalidad que afirmaba que interpretar el término de tres años para el funcionamiento efectivo de la CEV de forma estricta, como sucesión de días calendario, era inconstitucional en tanto implicaba (i) una vulneración del derecho a la verdad y (ii) una violación de la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera (en adelante AF) contenida en el Acto Legislativo 02 de 2017. Esto, por cuanto, las medidas implementadas para contener y mitigar la pandemia generada por la Covid-19 habían impedido la ejecución de actividades en los territorios y el contacto directo con las víctimas

mediante visitas de campo, eventos y reuniones presenciales, entrevistas y diálogos.

La Corte señaló que el artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, declarado exequible mediante la Sentencia C-674 de 2017, 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. 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.

En el marco del Artículo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017, la CEV es uno de los ejes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNRN),² el cual parte (i) del reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; (ii) del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; (iii) del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; y (iv) del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición.

Mediante el Decreto Legislativo 588 de 2017, se dispuso la organización y funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición 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. Así mismo, se dispuso que la CEV contaría, 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. El período de 3 años se contará a partir de la terminación del período de preparación.

² 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.

El citado decreto previó que la CEV debe cumplir 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; y, 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.

Desde la Sentencia C-017 de 2018, la Corte Constitucional señaló que las Comisiones de la Verdad “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 misma sentencia la Corte señaló que “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. De la misma manera, si diversos mecanismos de justicia 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”.

Mediante la Sentencia C- 017 de 2018, la Sala Plena se pronunció sobre la constitucionalidad del término de duración de la CEV. Al respecto señaló 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.”

En dicha providencia, la Corte señaló que 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, dijo la Corte, 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.” Además, señaló que, “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.”

En la misma Sentencia C-017 de 2018, la Corte precisó el término para el funcionamiento efectivo de la Comisión en los términos del Decreto 588 de 2017.

En tal virtud, al resolver la demanda, con la Sentencia proferida en la fecha, respetando la cosa juzgada que ampara la sentencia C-017 de 2018, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en ella,

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

Para llegar a esa conclusión, la Sala Plena tuvo en cuenta las intervenciones presentadas en el curso del proceso por las víctimas del conflicto armado, quienes explicaron que las medidas implementadas para mitigar y contener la pandemia generada por la Covid-19 —entre ellas, el distanciamiento social, el aislamiento preventivo obligatorio y la prestación del servicio público a través de medios virtuales—impidieron la entrega de sus declaraciones y, en consecuencia, hicieron nugatorio su derecho a la verdad. Concretamente, señalaron que dichas medidas imposibilitaron que la CEV integrara su versión de los hechos al informe que debe entregar al término de su mandato bien porque: (a) la entrega de sus declaraciones por medios virtuales genera temor, o impide la reconstrucción efectiva de la memoria del conflicto; o (b) porque no tenían acceso a las herramientas necesarias para participar en el proceso de esclarecimiento de la verdad mediante el uso de TIC.

Así, dado que los apartes normativos acusados fueron declarados exequibles mediante la Sentencia C-017 de 2018, que agotó el control constitucional automático y único previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016 para los actos

legislativos y normas con rango de ley expedidas en el proceso de implementación normativa del AF, la Corte precisó que la exequibilidad declarada se refería a un periodo efectivo de funcionamiento de la Comisión. Comprender de otra manera la decisión adoptada en 2017 implicaría entender que el control de la Corte es puramente formal, y desconocería el principio de supremacía e integridad de la Constitución.

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

4. Reservas de aclaración de voto

Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.