



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación interna: 2464

Número Único: 11001-03-06-000-2021-00046-00

Referencia: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Informe final. Liquidación.

El Departamento Administrativo de la Función Pública consulta sobre la entrega del informe final, el periodo y el procedimiento para la liquidación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

I. ANTECEDENTES

Explica la señora directora encargada que el Decreto Ley 588 de 2017, que desarrolló la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, creada mediante Acto Legislativo 01 de 2017, no previó el tiempo para cumplir las labores relacionadas con el informe final, así como tampoco estableció si esta requerirá entrar en un proceso de liquidación, como es el caso de las entidades públicas en general.

Finalmente, manifiesta su preocupación, pues tales omisiones impedirían que la Comisión, en ejercicio de sus funciones, socialice el referido informe y concluya la tarea que ha efectuado a lo largo y ancho del país

En tal virtud, efectúa las siguientes preguntas:

¿1. Sobre el cumplimiento de las funciones de la Comisión de la Verdad:

a. ¿Cuál es el plazo total que tiene la Comisión de la Verdad para cumplir las labores encomendadas legalmente (etapa de preparación, mandato, publicación y socialización del Informe Final)?

b. Con el fin de dar cumplimiento a las funciones de publicidad y socialización del Informe Final y realizar adecuada y oportunamente el cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad, ¿hasta qué fecha es procedente mantener la Planta de Personal que para ello se estime necesaria?

c. Para efectos de asumir presupuestalmente las obligaciones para ejecutar las actividades de publicación y socialización del informe y el cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad ¿es procedente gestionar, solicitar y recibir recursos para contar con presupuesto con posterioridad al 28 de noviembre del año en curso e incluso hasta la fecha final que surja de la respuesta a la pregunta del ordinal a?

2. Con respecto al cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad una vez termine la publicación y socialización del Informe Final:

a. ¿Debe procederse a su liquidación en los términos previstos en el Decreto 254 de 2000 “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”? De no ser así, ¿cuál sería el procedimiento y/o la normatividad aplicable para realizar el cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad?

b. ¿Dentro de qué término debe hacerse el cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad? y ¿a partir de qué momento debe contarse ese plazo de cierre/liquidación?

c. ¿Qué actividades deben desarrollarse con el Gobierno Nacional para efectos del cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad? Lo anterior, tanto en lo referente a las gestiones de los aspectos misionales como en los aspectos presupuestales, laborales, patrimoniales y demás temas administrativos y de funcionamiento.

d. ¿Qué destinación debe darse a aquellos bienes que fueron adquiridos por la CEV una vez termine sus labores? ¿Es procedente entregarlos a alguna de las demás entidades que conforman el SIVJRN como son la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado o la Jurisdicción Especial para la Paz?

3. Si el proceso de publicación y socialización del Informe Final queda por fuera del término de vigencia de la CEV ¿en qué calidad adelantarán los comisionados estos procesos?

II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los interrogantes formulados por el Departamento Administrativo, la Sala analizará los siguientes puntos: i) La verdad y los derechos humanos, ii) las comisiones de la verdad en el sistema internacional de protección de los derechos humanos y los que se consideran como aspectos relevantes para su establecimiento iii) la Comisión de la Verdad en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, iv) la Comisión de la Verdad en el ordenamiento jurídico nacional, v) la Comisión de la Verdad en la jurisprudencia constitucional, vi) naturaleza de la Comisión, vii) el

informe final de la Comisión. Necesidad de socialización en las regiones, viii) no permitir y garantizar la divulgación del informe, competencia de la Comisión para la cual no se fijó un término, sería inconstitucional, ix) el principio de legalidad del gasto, x) la analogía para efectos de liquidación, xi) liquidación de entidades públicas del orden nacional, xii) conclusiones y xiii) la expedición de un decreto ejecutivo.

A. La verdad y los derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Resolución 2005/66 de 2005 y el Consejo de Derechos Humanos de la misma Organización en la Resolución 12/12 de 2009 reconocen «la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos».

El documento ONU E/CN.4/2005/102/Add.1, que compendia el «[c]onjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad» consagra el «[d]erecho [i]nalienable a la [v]erdad», en el siguiente sentido:

Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca 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 perpetración de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones.

Para la ONU tal derecho se conjuga con el principio al que denomina «deber de recordar» según el cual el conocimiento de la historia por un pueblo forma parte de su patrimonio, por lo que se deben adoptar medidas encaminadas a preservar del olvido a la memoria colectiva.

También se apareja con el derecho imprescriptible de las víctimas y sus familias a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima directa.

De allí que incumbe a los Estados adoptar las medidas adecuadas, incluida la creación de una comisión de la verdad u otra comisión de investigación, con el objeto de establecer los hechos pertinentes y cerciorarse de la verdad.

Al decir de la doctrina especializada¹, los orígenes del derecho a la verdad se remontan al derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros, refrendado por el derecho internacional humanitario en los artículos 32 y 33 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 y de 1977, y a las obligaciones que incumben a las partes en conflictos armados de buscar a las personas dadas por desaparecidas.

Las desapariciones forzadas de personas y otras violaciones manifiestas de los derechos humanos durante períodos de violencia en diversos países de América Latina condujeron a la identificación y al reconocimiento del derecho a la verdad por parte de diferentes órganos internacionales, en particular la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas, y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Dichos órganos han invocado este derecho para hacer valer y reivindicar otros derechos humanos.

También han expandido el ámbito del derecho a la verdad más allá de la información sobre los sucesos en relación con personas desaparecidas, a fin de incorporar detalles sobre otras violaciones graves de los derechos humanos y el contexto en el que ocurrieron.

En períodos posteriores a los conflictos armados, o a tensiones internas, el derecho a la verdad se ha invocado a menudo para ayudar a las sociedades a comprender las causas subyacentes de los conflictos.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-588 de 2019 afirma que las víctimas son titulares de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, los que tienen la condición de fundamentales, son reconocidos en diferentes fuentes, han sido objeto de conceptualización en múltiples pronunciamientos, y su protección constituye un pilar fundamental del orden constitucional.

Indica que se trata de un subconjunto dentro de los derechos fundamentales que comportan obligaciones para el Estado y los particulares,

Para el tribunal constitucional, el derecho a la verdad ampara la facultad de exigir que se conozca lo sucedido.²

¹ Naqvi, Yasmin. El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción?. *International Review of the Red Cross*. 2006.

² Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2002.

B. Las comisiones de la verdad en el sistema internacional de protección de los derechos humanos y los que se consideran como aspectos relevantes para su establecimiento

Para la Organización de las Naciones Unidas, en adelante ONU, conocer la verdad acerca de la suerte que han corrido las personas desaparecidas o recibir información sobre otros abusos cometidos en los conflictos, es un derecho.

Las comisiones de la verdad tienen por objeto investigar extrajudicialmente los casos, en un esfuerzo por comprender el alcance y las pautas de las violaciones cometidas, así como sus causas y consecuencias.

También intentan prevenir que se produzcan nuevos abusos, formulando recomendaciones específicas en materia de reformas institucionales y de política.³

Al igual que la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴ ha anotado que el derecho internacional de los derechos humanos reconoce que toda persona tiene derecho a conocer la verdad; y que, en el caso de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus familiares, acceder a la verdad de lo ocurrido constituye una forma de reparación.

Según ha manifestado el ente interamericano, las comisiones de la verdad son «órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o al derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años»⁵.

Así, pese a que sus funciones son altamente relevantes, no pueden ser consideradas como un sustituto del proceso judicial, en lo que este comporta como método que se orienta por la búsqueda de la verdad, y no excusan la obligación indelegable del Estado de investigar las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, identificar a los responsables, imponerles sanciones y asegurar a la víctima una adecuada reparación, todo dentro del imperativo de combatir la impunidad.

Los órganos del sistema interamericano han hecho énfasis en la necesidad de que las comisiones puedan acceder a la información necesaria para cumplir con su mandato. En principio, el acceso debe darse en las mismas condiciones que se

³ ONU: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Instrumentos del Estado de derecho para Sociedades que han salido de un conflicto. Comisiones de la verdad. 2006. Páginas 1 a 3.

⁴ CIDH: Derecho a la verdad en las américas. 2014.

⁵ Op cit. Página 61.

garantizan a los operadores judiciales que investigan violaciones de derechos humanos.

Ahora bien, según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, el establecimiento de comisiones de la verdad debe observar, entre otros, los siguientes principios⁶:

i) Decisión nacional:

No en todos los países o en todas las transiciones es apropiado crear una comisión de la verdad. La decisión debe corresponder siempre a cada país.

ii) Modelo único y específico del país:

Cada comisión será única y corresponderá al contexto nacional y a las oportunidades existentes.

iii) Independencia operacional:

Se requiere la cooperación de las autoridades a fin de que las comisiones tengan acceso a los documentos y a la asignación de fondos públicos para cumplir su tarea; sin embargo, debe coincidir con una clara independencia operacional.

La confianza del público en sus resultados depende de la capacidad de la comisión para trabajar sin intereses políticos y de que su funcionamiento esté alejado de la influencia directa o el control del Gobierno

Asimismo, señala las siguientes características de las aludidas comisiones:

i) Período de funcionamiento: El mandato debe precisar las fechas de inicio y de terminación, aunque las fechas pueden ser flexibles, y permitir una o más posibles prórrogas breves, pero debe fijarse el posible período total de funcionamiento.

Es preciso evitar que los trabajos de la comisión se prolonguen excesivamente, ya que pueden perder definición e impulso, y con el tiempo el interés del público.

ii) Recursos humanos:

⁶ ONU: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Instrumentos del Estado de derecho para Sociedades que han salido de un conflicto. Comisiones de la verdad. 2006.

El mandato debe fijar un período preparatorio una vez designados los miembros de la comisión y antes de que comience el período oficial de operación. Entre los preparativos iniciales pueden figurar la planeación de la planta de personal, vinculación de los servidores, capacitación del talento humano, etc.

El tamaño de la planta de personal puede variar durante el período de operación de la comisión de la verdad, según la fase de trabajo en que se encuentre, y de seguro se necesitará un equipo mucho más pequeño para redactar y coordinar el informe final.

iii) Distribución del informe

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos afirma lo siguiente sobre este asunto:

El impacto de un informe final puede, en última instancia, depender menos de su contenido que de distintos factores circunstanciales, como cuándo y en qué condiciones se publica y divulga el informe, cuál es su grado de distribución, qué cobertura recibe en los medios de información y, quizá lo más importante, qué acogida tiene entre las autoridades políticas y qué grado de interés tienen éstas en divulgar y aplicar sus conclusiones y recomendaciones. También en este caso la comisión debe confiar en que las organizaciones de la sociedad civil se asocien a la fase de seguimiento ya que, una vez que presente su informe final y se disuelva oficialmente, serán otros los que deban encargarse de aplicar sus recomendaciones.⁷

C. La Comisión de la Verdad en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera es la piedra angular de la estructura jurídica que establece y regula la nueva institucionalidad encargada de darle operatividad.

Así, las normas que lo desarrollan, incluso las constitucionales, deben tener conexidad material y teleológica.

La jurisprudencia constitucional⁸ así lo ha aclarado al decir que las reformas deben estar necesariamente asociadas a la consecución de los objetivos pactados en el Acuerdo Final, de forma tal que evidencien su dirección a implementar y desarrollar el Acuerdo.

⁷ Op cit. Página 31.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017

Los actos legislativos que se dicten deben perseguir el propósito de «dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera», es decir, deben guardar evidente conexidad material, directa, clara y estrechamente vinculada con los contenidos específicos del Acuerdo.

Además, debe haber una respuesta instrumental y finalística con el objetivo de permitir la transición hacia la paz y contribuir al desarrollo de los compromisos previamente acordados y consignados en el Acuerdo Final.

Más aún, los contenidos del Acuerdo se reconocen «como parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas y leyes que los implementen y desarrollen; y dado que la fase de desarrollo e implementación, que [sic] es de más largo alcance, debe contar con el tiempo necesario para permitir consolidar, en el marco del contexto de un régimen especial de transición hacia la paz y de reformas estructurales orientadas a la consecución de una paz estable y duradera».⁹

En suma, al decir de la Corte en la sentencia C-630 de 2017, el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016 es una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades, con el fin de garantizar el derecho a la paz.

Lo entiende así, porque:

[El] texto final incorpora el conjunto de principios, estructuras y roles institucionales liderados por el Gobierno, que constituyen a la vez la base de la gestión estatal de lo que se considera necesario para materializar el derecho-deber a la paz. Dicha política fue adoptada constitucionalmente como política de Estado mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, razón por la que, en cuanto tal, resulta vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas, puesto que representa el compromiso de los órganos de representación democrática, Presidente y Congreso de la República, en torno a lo que resulta deseable para que los miembros de la sociedad colombiana puedan convivir pacíficamente a mediano y largo plazo, en el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la paz como valor de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución del 91.

Dicho lo anterior, se transcribe lo pertinente del texto del Acuerdo en lo que a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición se refiere:

⁹ Ibidem.

5.1.1.1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

El fin del conflicto constituye una oportunidad única para satisfacer uno de los mayores deseos de la sociedad colombiana y de las víctimas en particular: que se esclarezca y conozca la verdad sobre lo ocurrido en el conflicto. Colombia necesita saber qué pasó y qué no debe volver a suceder nunca más, para forjar un futuro de dignificación y de bienestar general y así contribuir a romper definitivamente los ciclos de violencia que han caracterizado la historia de Colombia.

En este nuevo escenario será posible aportar a la construcción y preservación de la memoria histórica y lograr un entendimiento amplio de las múltiples dimensiones de la verdad del conflicto, incluyendo la dimensión histórica, de tal forma que no sólo se satisfaga el derecho a la verdad sino que también se contribuya a sentar las bases de la convivencia, la reconciliación, y la no repetición.

Con este propósito el Gobierno Nacional y las FARC-EP hemos alcanzado un acuerdo para que se ponga en marcha, una vez firmado el Acuerdo Final, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (en adelante la Comisión), que será un mecanismo independiente e imparcial de carácter extra-judicial.

La Comisión hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición acordado para satisfacer los derechos de las víctimas, terminar el conflicto y alcanzar la paz. Por ello, la Comisión no puede entenderse de manera aislada del Sistema Integral, que incluye mecanismos judiciales y extrajudiciales para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, además de contribuir a garantizar a los colombianos y las colombianas la no repetición del conflicto. Esta Comisión responde a la necesidad ética, política e histórica de contribuir, junto con otras iniciativas, a crear las condiciones, los compromisos y las garantías de no repetición.

[...]

5.1.1.1.1. Criterios orientadores:

- Centralidad de las víctimas: Los esfuerzos de la Comisión 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.*

- *Imparcialidad e independencia: La Comisión será un mecanismo imparcial e independiente con plena autonomía para el desarrollo de su mandato y el cumplimiento de sus funciones.*
- *Carácter transitorio: La Comisión será excepcional y funcionará durante un tiempo limitado de tal forma que sus conclusiones y recomendaciones puedan contribuir de manera efectiva a la construcción de una paz estable y duradera.*

[...]

- *Mecanismo extra-judicial: La Comisión será un mecanismo extra-judicial. En este sentido, sus actividades no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella. La información que reciba o produzca la Comisión 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 Comisión 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 se establezcan para el efecto, siempre respetando las garantías del debido proceso.*

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

[...]

5.1.1.1.4. Funciones:

Para el cumplimiento de su mandato la Comisión tendrá las siguientes funciones principales:

[...]

- *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. El Informe de la Comisión será presentado de manera oficial mediante acto público a las ramas del poder público y al conjunto de la sociedad colombiana.*

[...]

- *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 Comisión,*

y asegurar la mayor participación posible. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para que la Comisión cuente con amplio acceso a medios de comunicación públicos. 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 Comisión deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria.

[...]

5.1.1.1.7. Duración:

La Comisión tendrá una duración de 3 años incluyendo la elaboración del Informe Final. La Comisión contará con 6 meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento. La publicación del Informe Final se realizará durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos de la Comisión.

[...]

5.1.1.1.9. Financiación: El Gobierno Nacional se compromete a garantizar la financiación oportuna de todo el funcionamiento de la Comisión, de tal forma que pueda cumplir plenamente con su mandato y funciones de manera autónoma e ininterrumpida, incluyendo la publicación y difusión masiva del Informe Final. La Comisión deberá adoptar las medidas necesarias para que la ejecución de sus recursos se haga de manera transparente procurando garantizar la austeridad en el gasto. Se promoverá la veeduría ciudadana sobre la ejecución de los recursos, brindando las garantías necesarias para ello.

D. La Comisión de la Verdad en el ordenamiento jurídico nacional

Conviene anotar que, en el campo objeto de estudio, se han aprobado las siguientes reformas constitucionales, las cuales ejercen una incidencia directa en el régimen jurídico de la Comisión de la Verdad:

- Acto Legislativo 1 de 2016, «[p]or medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera».
- Acto Legislativo 1 de 2017, «[p]or medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones».

El Acto Legislativo 1 del 7 de julio de 2016¹⁰ dispuso lo siguiente:

Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase 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 para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

El Acto Legislativo 1 de 2017¹¹ en punto del Sistema de Verdad Justicia, Reparación y no repetición contempló lo siguiente:

CAPÍTULO I

SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

Artículo transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). *El Sistema Integral estará 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.*

El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; 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; del

¹⁰ Diario Oficial. 49927. 7 de julio de 2016.

¹¹ Diario Oficial. 50196, 4 de abril de 2017.

principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

El Sistema es integral, para que las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto. La integralidad del Sistema contribuye también al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica.

El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparadoras, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. 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.

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.

PARÁGRAFO 1o. *El Sistema Integral 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, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección.

PARÁGRAFO 2o. *El Estado, por intermedio del Gobierno nacional, garantizará la autonomía administrativa y la suficiencia y autonomía presupuestal del SIVJRNR y en especial del componente de justicia, para lo cual podrá hacer uso del Plan de Inversiones para la Paz contenido en el artículo 3o del Acto Legislativo número 01 de 2016.*

CAPÍTULO II

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN Y UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO

Artículo transitorio 2o. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. *La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición será un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio.*

La Comisión será un órgano temporal y de carácter extrajudicial, que busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. La ley reglamentará el mandato, funciones, composición, y funcionamiento conforme a los principios orientadores dispuestos en el subpunto 5.1.1.1. del Acuerdo Final, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben la autonomía de la Comisión.

Las actividades de la Comisión no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella. (Subraya la Sala)

El 5 de abril de 2017, en ejercicio de las facultades otorgadas mediante el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, antes transcrito, el Gobierno Nacional expidió el 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».¹²

A continuación, se transcriben los apartes más pertinentes:

i) Con respecto a su término de duración:

ARTÍCULO 1º. 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*

¹² Diario Oficial. 50197. 5 de abril de 2017.

para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), como un ente autónomo e independiente del orden nacional, de rango constitucional, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeto a un régimen legal propio, por un período de tres (3) años de duración.

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

ii) Sobre las funciones:

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.

[...]

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.

[...]

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 pensum educativo. En todo caso, las conclusiones de la CEV deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria [Subraya la Sala].

En síntesis, de acuerdo con nuestro ordenamiento, la Comisión es una entidad pública de naturaleza autónoma e independiente, del orden nacional, de rango constitucional, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio, con un período de tres (3) años de duración (sin perjuicio del mes siguiente a la conclusión de los trabajos, para la publicación del Informe Final).

No tiene carácter judicial y cuenta con el mandato expreso de investigar la verdad sobre lo ocurrido en el conflicto -con las víctimas como eje central- y promover la no repetición.

Debe elaborar un informe final que tenga en cuenta los diferentes contextos, refleje las investigaciones y contenga las conclusiones y recomendaciones de su trabajo.

Es necesario que el informe se presente de manera oficial mediante un acto público a las ramas del poder público y al conjunto de la sociedad colombiana; además debe ser socializado.

La publicación del Informe Final se realizará durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos.

En todo caso, el informe deberá tener la más amplia y accesible difusión y contará con el desarrollo de las iniciativas culturales y educativas que estime la comisión.

E. La Comisión de la Verdad en la jurisprudencia constitucional

En la Sentencia C-674 de 2017 —en la que la Corte Constitucional efectuó el control de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2017— se explicó que, de conformidad con el esquema previsto en el acto legislativo, los órganos de transición se encuentran separados orgánica y funcionalmente de las ramas del poder público creadas bajo la Constitución de 1991; como consecuencia de esa separación, cada una de estas instancias tiene autonomía técnica, administrativa y presupuestal, y está sujeta a un régimen especial y exceptivo.

Anotó que se creó un sistema de verdad con una herramienta para el conocimiento y difusión de la verdad extrajudicial, a través de una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

Es así como la Comisión es un ente extrajudicial del orden nacional, que tiene personería jurídica, y autonomía, cuyo rol es explicar el fenómeno del conflicto armado en su integridad, dando cuenta de su origen, dinámicas de desarrollo, y

daños producidos, y haciendo especial énfasis en la visibilización de las víctimas.:

La Sentencia C-017 de 2018 anotó que la inclusión de la Comisión 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.

Su autonomía administrativa se refleja en aspectos de regulación, que pueden exigir la expedición de actos administrativos, tales como las facultades de darse su propio reglamento, determinar su estructura interna y planta de personal, adoptar el manual de funciones, y organizar grupos internos de trabajo y órganos de asesoría y coordinación, entre otras.

La autonomía técnica se expresa, entre otros aspectos, en la facultad que se le atribuye para adoptar su metodología de trabajo, 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, 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 Comisión efectúe en su informe final.

La autonomía presupuestal se refleja en la facultad de aprobar el presupuesto y en la de celebrar los contratos, acuerdos y convenios requeridos para su adecuado funcionamiento.

Dado que la Comisión 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.

Por otro lado, estimó la Corte 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.

La Corte encontró que el derecho a la verdad de las víctimas puede ser satisfecho, en ese tiempo y consideradas las características de la CEV, por las siguientes razones:

i) El esclarecimiento de la verdad y la reconstrucción de la memoria histórica que se debe llevar a cabo 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.

ii) Las labores de la Comisión no partirán de la inexistencia de investigaciones históricas sobre el conflicto armado en el país.

iii) El tiempo de mandato concedido se encuentra dentro del promedio de otras comisiones de la verdad.

F. Naturaleza de la Comisión

El Acto Legislativo 1 del 4 de abril de 2017¹³ «[p]or medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones», creó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición como un ente autónomo del orden nacional, temporal, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio y de carácter extrajudicial.

La independencia y la autonomía se refieren 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 especie alguna de inspección de tutela por parte de un superior; también implica la titularidad de una facultad de regulación sobre su funcionamiento, en orden a cumplir su misión.¹⁴

Un régimen de autonomía comprende tres esferas especiales y concurrentes: i) la autonomía administrativa; ii) la autonomía presupuestal; y iii) la autonomía jurídica.¹⁵

En ese sentido, dice la Corte Constitucional, la autonomía consiste básicamente en el:

[E]stablecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios, y que dispone,

¹³ Diario Oficial. 50196, 4 de abril de 2017.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-050 de 1994.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-655 de 2003.

al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos¹⁶.

Entonces, la autonomía que la Constitución reconoce a algunas entidades tiene como objetivo permitir que estas adelanten su gestión en forma libre e independiente, sin interferencias ni injerencias de otras autoridades, y en ningún caso pueden estar subordinadas a las acciones u omisiones de la Administración, ni tener un carácter supletivo frente a las funciones que corresponda cumplir a otras autoridades públicas.

En tal sentido, las técnicas de la autonomía, según lo anota el profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor, permiten garantizar el funcionamiento sin intervención de la Administración en aspectos instrumentales pero esenciales como el poder de autoorganización, la gestión del personal y la gestión de los medios patrimoniales.¹⁷

De allí que la autonomía administrativa que tiene la Comisión le permita darse su propio reglamento, determinar su estructura interna y planta de personal, adoptar el manual de funciones, etc.

La autonomía técnica – jurídica la faculta para adoptar protocolos, lineamientos y demás aspectos de metodología de trabajo.

La autonomía presupuestal se refleja en la facultad de aprobar el presupuesto y en la de celebrar los contratos, acuerdos y convenios requeridos para su adecuado funcionamiento.

Como mecanismo extrajudicial que es, sus actividades no pueden ser utilizadas para realizar imputaciones penales ante ninguna autoridad judicial, y la información que reciba o produzca no podrá ser trasladada a autoridades judiciales ni ser requerida u otorgársele valor probatorio.¹⁸

G. El informe final de la Comisión. Necesidad de socialización en las regiones

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 1176 de 2004.

¹⁷ En: González López, Édgar. La potestad reglamentaria de las comisiones de regulación como autoridades administrativas independientes. Universidad Externado de Colombia. Páginas 169 y 170.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018.

Sobre este tema, la ONU ha sido enfática en afirmar que la publicación y divulgación de los informes finales de las comisiones de la verdad están revestidas de una máxima prioridad.

Con esa óptica, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera insiste en la particular importancia de una amplia difusión, hasta el punto de recomendar actividades culturales y educativas, entre otros mecanismos de socialización

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-017 de 2018, mediante la cual se revisó de manera integral el Decreto 588 de 2017, que organizó la Comisión, efectuó las consideraciones que se sintetizan a renglón seguido:

Dice el alto tribunal que el informe debe dar cuenta del mandato, y contener conclusiones y recomendaciones, incluidas aquellas sobre garantías de no repetición.

Por otro lado, 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.

Asevera que el informe final es el documento de memoria histórica más esperado por las víctimas y el más trascendental en términos de la satisfacción de su derecho a la verdad en un escenario de transición. Su divulgación es un aspecto fundamental para que la Comisión pueda cumplir satisfactoriamente sus fines superiores y garantizar el derecho de las víctimas a la verdad.

Esto se traduce en la correlativa obligación para la Comisión de adoptar las estrategias idóneas y no discriminatorias de divulgación, lo que incluye una traducción a 62 lenguas nativas, por lo menos.

De tal suerte, es menester, en palabras del tribunal constitucional, garantizar la difusión del informe en todas las regiones de país, incluso las más apartadas, pues aquellos que las habitan fueron quienes tuvieron que soportar en mayor medida las consecuencias del conflicto.

H. No permitir y garantizar la divulgación del informe, competencia de la Comisión para la cual no se fijó un término, sería inconstitucional

Es necesario analizar este asunto bajo la perspectiva del valor normativo de la Constitución.

Esto es así porque la Comisión de la Verdad fue creada en el ordenamiento colombiano mediante la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2017. Según se ha dicho, el artículo transitorio 2 de la reforma instituyó la entidad como «un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio».

Como se acaba de señalar, la difusión del informe final es una actuación trascendental para el cumplimiento de la misión que le encomendó el acto legislativo a la Comisión de la Verdad.

Dicha actividad es el instrumento paradigmático para «ofrecer una explicación amplia de [la] complejidad [del conflicto] a toda la sociedad» y «promover el reconocimiento de las víctimas» y «la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición» (artículo transitorio 2 del Acto Legislativo 01 de 2017). La realización de estos propósitos no se consigue únicamente con la redacción del informe final, pues, pese a su indiscutible importancia, dicho informe no deja de ser un instrumento escrito.

Es indispensable que sea conocido, comprendido y, especialmente, interiorizado por la ciudadanía y por las autoridades públicas. Dado que su fuerza es moral y simbólica, por lo que su autoridad solo radica en parte en su capacidad para documentar en un texto el relato de la guerra, únicamente cumplirá su cometido en tanto se fomente la apropiación de su contenido entre los habitantes del país.

No está de más poner de presente que la verdad a la que se alude en la normativa, en la jurisprudencia y en la doctrina no equivale de manera simple a la llamada «verdad por correspondencia», la que tampoco —menos aún— resulta de recibo como finalidad del proceso y de la prueba judiciales, aunque en todos los casos sirva de faro y de ideal regulativo. Bien sabido es, por lo demás, que las ciencias empíricas son, hoy por hoy, suficientemente cuidadosas en lo que respecta a aproximaciones absolutas en materia de verdad. En cualquier caso, se trata de un tema de debate respecto del cual se plantean diversas aproximaciones.

El asunto es, pues, asaz complejo y determina que el objeto de la CEV no se podría cumplir con la mera elaboración de un informe, que vendría a ser una reificación de menor utilidad, incluso si no se destinase apenas a los anaqueles.

La socialización, que es el arco toral de la materia a la que se refieren consulta y concepto, implica que, para quienes reciben el informe, se aumenta de manera absolutamente sustancial la información histórica, por una parte, pero por la otra se abren interpretaciones, hermenéuticas, que difieren de conformidad con las

más diversas circunstancias. Este hecho indudable y profundo supone poner de relieve la centralidad de la labor de socialización que debe ser hecha por la Comisión; esta labor, tal como la normativa y el órgano lo tienen bien entendido, apunta a la restauración y a ejercicios de reconstrucción de la memoria.

Sobre la naturaleza compleja que rodea al concepto de verdad en los cometidos de la Comisión, pueden traerse a colación las palabras de su Presidente, el sacerdote Francisco de Roux¹⁹:

[U]na verdad que responda a todas las víctimas, una verdad dolorosa pero necesaria, sin sesgos ni condiciones ni negociaciones, buscada con la mayor libertad posible, sin subordinaciones, sin intereses de poder político ni de prestigios, ni de dineros. Una verdad difícil y franca. Que nos rescate como seres humanos. Que al poner a la luz la complejidad de la barbarie y el horror, en lugar de profundizar entre nosotros las retaliaciones y las venganzas, logre una comprensión de nosotros mismos en la sinceridad de nuestras responsabilidades y nuestras diferencias y nos abra a la construcción colectiva que se merecen las generaciones futuras de Colombia.

Sin perjuicio, se repite, de que se trata de un tópico de debate, lo que no está en discusión es el marco restaurativo en el que se encuadra la verdad en cuya búsqueda se ocupan esta clase de comisiones, que está dirigida a satisfacer derechos humanos fundamentales de las víctimas, al tiempo que a rendir frutos en punto al derecho a la paz nacional como mandato constitucional (artículo 22 superior). Dicho de manera sintética: el *thelos* restaurativo exige la socialización; sin esta, no se puede cumplir con el objeto de la Comisión de la Verdad.

Lo que se acaba de expresar introduce la sustentación que a continuación se ofrece respecto de la afirmación contenida en el presente acápite, en el sentido de que «no permitir y garantizar la divulgación del informe sería inconstitucional».

Al margen de estas últimas consideraciones, que apuntan al cumplimiento efectivo del encargo hecho a la Comisión, lo cierto es que los fines que acaban de ser referidos se encuentran consignados en el Acto Legislativo 01 de 2017, texto que forma parte de la Constitución, o se derivan de su correcta hermenéutica. Esta última circunstancia resalta las implicaciones jurídicas que tiene la consulta planteada a la Sala.

En este orden de ideas, los interrogantes formulados en esta oportunidad no solo proponen una consulta de carácter administrativo, sobre la duración de una

¹⁹ <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/palabras-de-francisco-de-roux-presidente-de-la-comision-de-la-verdad-en-la-ceremonia-de-inicio-de-la-entidad>

entidad o la situación jurídica de sus empleados una vez ha concluido el término previsto para su existencia; estas preguntas remiten a un problema jurídico más complejo: ¿De qué manera se debe garantizar la eficacia jurídica de las disposiciones constitucionales (artículo transitorio 2 del AL 01 de 2017) que han ordenado la creación de un órgano constitucional autónomo al que sus normas de desarrollo legal no le han proporcionado un término para la realización de una actividad crucial, y a todas luces esencial, para el cumplimiento de su misión institucional?

Para la Sala es claro que el Decreto Ley 588 de 2017 únicamente reguló las tres primeras fases de la Comisión de la Verdad. Así se infiere de lo dispuesto en los artículos 1 y 13 numeral 5, que establecen un «período de tres (3) años de duración» para la elaboración del informe; «un período previo de hasta seis (6) meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento», y un término de un (1) mes para la «publicación del Informe Final», que consistirá en una presentación del «informe de manera oficial, mediante acto público, a las Ramas del Poder Público y al conjunto de la sociedad colombiana».

La Sentencia C-017 de 2018, a la que se ha aludido en acápites anteriores, demuestra que, efectivamente, el término de 3 años fijado en la norma citada fue establecido para la elaboración del informe final.

Al examinar la exequibilidad de este plazo, la Corte concluyó que la fijación de dicho límite no implicaba una violación del derecho a la verdad de las víctimas. Por el contrario, tras analizar la duración de las comisiones de la verdad de otros países, creadas dentro del marco de conflictos armados internos similares al colombiano, concluyó que dicho lapso era adecuado para las labores de investigación y realización del informe:

[L]a Sala [Plena] 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» [Subraya la Sala].

Al concluir que el término de tres años no implica una violación del derecho a la verdad de las víctimas, por cuanto no es «desproporcionadamente reducido», la Corte hace referencia a que este plazo se encuentra destinado a la elaboración del informe, y por implicación atesta sobre su suficiencia para esos precisos efectos.

Según ese razonamiento, incluir otras actividades dentro de este lapso —que es precisamente lo que ocurriría si la socialización del documento y la liquidación de la entidad tuviesen que realizarse durante estos mismos tres años— sería contrario a la Constitución.

De lo dicho en este apartado se infiere que, al no disponer un término para la socialización del informe, el Decreto Ley 588 de 2017 incurre en una omisión normativa que dificulta la ejecución de las normas contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2017. Esta situación obliga a la Sala a insistir en un breve comentario a propósito del valor normativo de la Constitución.

En la Sentencia SU-373 de 2019, la Corte manifestó que uno de los cambios más relevantes que produjo la promulgación de la Constitución de 1991 fue el reconocimiento del valor jurídico de los preceptos de la carta: «A partir del cambio constitucional de 1991, los valores, principios, derechos y demás preceptos superiores dejaron de tener sentido puramente programático y se convirtieron en verdaderas normas jurídicas del presente, que deben ser respetadas y aplicadas de inmediato» [Subraya la Sala].

Desde sus primeros fallos, la Corte hizo evidente su preocupación por hacer valer la fuerza normativa de la Constitución. En la Sentencia T-406 de 1992 el tribunal indicó que «[c]on independencia de la función programática-finalista y de la función simbólica que sin duda ocupan un lugar importante en los preceptos sobre fines y valores, la Constitución es una norma jurídica» [Subraya la Sala].

De conformidad con lo anterior, por el hecho de integrarse en el texto constitucional, el Acto Legislativo 01 de 2017 es una norma jurídica llamada a producir efectos normativos. Esta conclusión encuentra pleno respaldo en lo dispuesto en el artículo primero del Acto Legislativo 02 de 2017, norma que obliga a las autoridades que conforman el Estado colombiano a garantizar *de buena fe* el cumplimiento efectivo del Acuerdo de Paz.

ARTÍCULO 1o. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:

[...]

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

El Decreto Ley 588 de 2017 reconoce que, en efecto, la divulgación y apropiación del informe final son competencias en cabeza de la Comisión de la Verdad. El artículo 13 numeral 8 atribuye estas funciones en los siguientes términos:

Artículo 13. Funciones. *Son funciones de la CEV (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición) las siguientes:*

[...]

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 pènsum educativo. En todo caso, las conclusiones de la CEV deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria.

Con arreglo a esta disposición, es claro que la Comisión de la Verdad es la entidad encargada de llevar a cabo «la más amplia y accesible difusión» del informe final. Este precepto encuentra pleno respaldo en el Acto Legislativo 01 de 2017.

En todo caso, pese a que el decreto reconoce que la Comisión se encuentra llamada a realizar esta actuación, omitió fijar un término para su cumplimiento efectivo. Tal omisión conlleva un obstáculo para la realización de las actividades requeridas por la Comisión de la Verdad.

Para superar este escollo, es necesario tener en cuenta las dos siguientes circunstancias: i) esta entidad es la titular de la competencia en cuestión y ii) el eventual incumplimiento de esta labor implica un abierto desconocimiento de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017, falta que haría mella en el valor normativo de la Constitución.

I. El principio de legalidad del gasto

El principio de legalidad del gasto público tiene su referente constitucional en el artículo 345:

Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-308 de 1994 señaló lo siguiente:

En virtud del principio de legalidad, la destinación de recursos públicos a objetivos no previstos por la ley es contraria a derecho y no puede cumplirse por ningún organismo o persona que administre recursos públicos, y mucho menos por personas privadas que los administren como colaboradores del Estado. El principio de legalidad es demasiado inflexible para condescender con el manejo a discreción de los recursos públicos, bien sea por las autoridades oficiales o por los particulares

Esta Sala en concepto 2389 de 2018 ha dicho que de acuerdo con el marco constitucional del presupuesto público colombiano y su interpretación por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio de legalidad del gasto público se enmarca en el mandato constitucional de legalidad de las actuaciones públicas que permea todo el régimen presupuestal regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El principio de legalidad se traduce entonces, en la incorporación de ingresos y gastos en el presupuesto, por manera que, para incluir recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse su monto, y por otra parte, las erogaciones como una autorización máxima de gasto. Todo lo anterior sujeto a los títulos jurídicos de gasto consagrados en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución y en el artículo 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Dice la señalada normativa:

Constitución Política, artículo 346.

[...]

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Estatuto Orgánico del Presupuesto:

Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos solo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:

a) A créditos judicialmente reconocidos;

b) A gastos decretados conforme a la ley;

c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional, y

d) A las leyes que organizan la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38 de 1989, art. 24, Ley 179 de 1994, arts. 16, 55, incisos 1 y 4, art. 71).

J. La analogía para efectos de la liquidación

El instrumento de la analogía ha sido incorporado en los ordenamientos jurídicos como consecuencia de las exigencias planteadas por los principios de igualdad y justicia material.

El brocardo *Ubi Eadem Ratio, Ibi Eadem Legis Dispositio* refiere el imperativo de aplicar una misma disposición legal a aquellos casos que comparten una idéntica razón o fundamento.

En este orden de ideas, la analogía pretende colmar los inevitables vacíos normativos que se presentan en los sistemas jurídicos mediante la aplicación de reglas o criterios que han sido discernidos para la solución de casos similares.

El artículo 8 de la Ley 153 de 1887, contiene la clásica consagración de la analogía en nuestro ordenamiento, al decir que «[c]uando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho».

En la Sentencia C-083 de 1995, la Corte Constitucional profundizó en los elementos normativos de esta definición. Sobre el particular, el Tribunal manifestó lo siguiente:

[La analogía] es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma. La consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de igualdad, base a la vez de la justicia, pues, en función de ésta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual. Discernir los aspectos relevantes de los irrelevantes implica, desde luego, un esfuerzo interpretativo que en nada difiere del que ordinariamente tiene que realizar el juez para determinar si un caso particular es o no subsumible en una norma de carácter general (énfasis fuera de texto).

Del anterior extracto conviene destacar la importancia del ejercicio de análisis que deben adelantar los operadores jurídicos, con el fin de discriminar las similitudes y diferencias que presentan los casos entre los que se proyecta la realización de una analogía.

Sin excepción, el empleo de esta figura exige la ejecución de un análisis concienzudo que permita establecer, en primer lugar, la similitud efectiva de los casos en sus aspectos más relevantes y, en segundo término, la identificación de los elementos normativos que pueden ser transferidos al supuesto de hecho que carece de una regulación específica.

Sobre el particular, resulta oportuno hacer referencia al Concepto 2274 de la Sala de Consulta y Servicio Civil. En dicha oportunidad, la Sala también hizo énfasis en la relevancia del análisis previo en el que se determina la conducencia de la analogía.

En ese sentido, advirtió que dicho ejercicio pretende establecer la existencia de los siguientes elementos: «(i) un asunto o conflicto que debe resolverse; (ii) la inexistencia de una ley exactamente aplicable a ese asunto; y (iii) una ley que regula casos o materias semejantes (no iguales) que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho».

Una vez verificado el cumplimiento de estos requisitos, el operador jurídico se encuentra llamado a aprovechar la solución que el legislador ha dispuesto para solventar la controversia análoga. Al obrar de este modo, según fue señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-083 de 1995, en lugar de dar aplicación a una fuente subsidiaria del ordenamiento jurídico, el operador jurídico da aplicación a una norma legal pertinente y válida.

K. Liquidación de entidades públicas del orden nacional

La Ley 573 de 2000 en su artículo 1º numeral 7, de conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para que expidiera normas con fuerza de ley para «[d]ictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional».

En tal virtud, el Presidente dictó el Decreto Ley 254 de 2000 «[p]or el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional».

El señalado decreto fue modificado por la Ley 1105 de 2006, «[p]or la cual se modifica el Decreto Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones».

Al respecto, esta Sala, en decisión del 8 de junio de 2016², señaló que el trámite de liquidación tiene por objeto «desmontar en forma progresiva y organizada las actividades y operaciones [de la entidad], recuperar y enajenar sus activos, y pagar, con el producto de tales operaciones, las obligaciones asumidas por la persona o entidad en liquidación».

En Concepto 2417 de 2019, la Sala también subrayó que la liquidación de las entidades públicas es un trámite que pone fin a una institución del Estado, y que – entre otros propósitos- pretende garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles para asegurar el pago de los débitos de la entidad.

Adicionalmente, ha dicho la Sala que el procedimiento se apoya en varios principios, entre los que sobresalen los siguientes: i) universalidad, ii) igualdad de los acreedores y iii) imposibilidad de ejecutar el objeto social durante el proceso.

Para efectos de la presente consulta, es menester detenerse en el tercer principio, que versa sobre la prohibición de ejecutar el objeto social de la entidad durante el trámite de liquidación.

En aplicación de dicho principio, las actividades que constituyen el giro ordinario quedan proscritas, pues la entidad debe concentrar sus esfuerzos en garantizar la satisfacción de los derechos de sus acreedores y en la realización del interés general en el trámite correspondiente.

Si bien es cierto que el aludido Decreto 254 -con las modificaciones de la Ley 1105 de 2006- tiene como ámbito de aplicación las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, resulta aplicable analógicamente a entidades nacionales como la Comisión, en la medida en que no posean un régimen de disolución y liquidación propio.

A pesar de que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición fue creada por el Acto Legislativo 1 de 2017 como un ente autónomo, con personería jurídica y sujeto a un régimen legal propio, no puede omitirse la circunstancia de que en todo caso es una entidad pública del orden nacional.

También se precisa que ni el Acto Legislativo 1 de 2017 ni el Decreto Ley 588 de 2017 prevén normativa alguna sobre la disolución y liquidación de la Comisión.

Incluso, el artículo 3 del Decreto 588 es claro en establecer que el régimen legal propio se refiere a la «determinación de su organización, su estructura, sus funciones, atribuciones y los contratos en que sea parte». Nada dispuso sobre su liquidación.

L. Conclusiones

i) Sobre el mandato constitucional de socializar el informe de la Comisión

Como quedó explicado, la socialización del Informe Final de la Comisión de la Verdad es un mandato constitucional que no fue desarrollado de manera completa por el Decreto Ley 588 de 2017, el cual no proveyó en relación con el período durante el cual dicha socialización debería realizarse, siendo como es objeto sustancial de competencia de la Comisión.

Es claro que el citado decreto ley fijó un término de 3 años para que la Comisión de la Verdad adelante las investigaciones que le corresponden y elabore el informe final; contempló de manera expresa un (1) mes para la publicación formal del mismo informe; y, a pesar de las reiteradas menciones sobre su socialización, no estableció lapso alguno para su cumplimiento.

El vacío generado por la omisión normativa —que implica que no exista un período delimitado para la amplia y efectiva socialización del informe final— debe ser colmado con la expedición de un decreto ejecutivo, instrumento jurídico que se analizará en el punto siguiente.

La presente conclusión parte de que el Acto Legislativo 01 de 2017 establece que la Comisión es temporal, pero no le fijó un término y dejó su regulación a la ley, de acuerdo con los principios orientadores del Acuerdo Final.

Asimismo, es perentorio tener en cuenta que el Acto Legislativo 2 de 2017 «[p]or medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera», establece en el inciso segundo del artículo 1º:

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Así las cosas, surge que el Acuerdo Final en el punto «5.1.1.1.7. Duración » claramente contempla que «[l]a Comisión tendrá una duración de 3 años incluyendo la elaboración del Informe Final».

Nótese que dentro del período de 3 años solo está prevista la elaboración del informe final y no está comprendida la amplia socialización y difusión que el informe requiere, el cual, como se ha dicho, exige, entre otras, actividades culturales y académicas organizadas y ejecutadas por la Comisión.

Recuérdese también que la jurisprudencia constitucional señala que el informe final es el documento de memoria histórica más esperado por las víctimas y el más trascendental en términos de la satisfacción de su derecho a la verdad en un escenario de transición, lo que genera la obligación para la Comisión de adoptar las estrategias idóneas de difusión y socialización del informe en todas las regiones de país, incluso las más apartadas.

Por consiguiente, frente a la omisión del Decreto Ley 588 de 2017 sobre el plazo de dicha socialización, es necesario tomar las medidas requeridas para que, bajo el marco del mandato constitucional, la Comisión pueda realizar sus objetivos, ejecutar integralmente sus funciones, proteger los derechos de las víctimas y, en el ámbito de sus competencias, dar cumplimiento a las obligaciones del acuerdo de paz,

Corresponde entonces a la Comisión ponderar y determinar de manera razonable el tiempo requerido correspondiente. De esa manera, el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de colaboración armónica y en cumplimiento de los

mandatos derivados del proceso de paz, deberá garantizar los aspectos presupuestales necesarios para que la Comisión funcione durante el término necesario para la socialización a la cual se ha hecho referencia en la consulta y a lo largo de este concepto.

ii) Sobre la asignación de recursos a la Comisión

El Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de colaboración armónica y en cumplimiento de los mandatos derivados del proceso de paz, deberá garantizar los aspectos presupuestales necesarios para que la Comisión funcione durante el término necesario para la socialización.

Comoquiera que la socialización del informe y los preparativos para su cierre forman parte del mandato, es viable que en la ley de apropiaciones se incluyan los recursos necesarios, dado que se debe atender al funcionamiento previsto en las normas que desarrollan la Comisión, en concordancia con los postulados del Acuerdo Final de Paz, instrumento que tiene fuerza vinculante cuandoquiera que las autoridades deban interpretar el ordenamiento atinente.

iii) Sobre la liquidación de la Comisión

Respecto de la liquidación, se tiene como norma vigente el Decreto Ley 254 de 2000 «[p]or e cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional», con las modificaciones introducidas por la Ley 1105 de 2006.

Si bien la norma tiene como ámbito de aplicación las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional, también resulta aplicable analógicamente a las entidades nacionales que —como la Comisión— son autónomas e independientes, en la medida en que no tengan régimen de disolución y liquidación propio.

En todo caso, advierte la Sala que para el proceso de liquidación debe tenerse presente que son facultades exclusivas de la Comisión adoptar medidas para el archivo de la información recolectada dentro del marco de sus funciones, y, al término de su mandato, tomar las medidas necesarias para asegurar su preservación. También definirá la entidad que será depositaria de sus archivos y que los custodiará, y deberá establecer los protocolos que habrá de aplicar.²⁰

M. La expedición de un decreto ejecutivo

²⁰ Decreto 588 de 2017, artículos 13, numeral 9, 18, parágrafo, y 23, numeral 5.

En criterio de la Sala y por virtud de los compromisos incorporados como norma constitucional, conforme se ha explicado, se parte de la base de que es menester garantizar en todo momento el contenido y la fuerza normativa de la Constitución²¹, lo cual sería materia de un decreto ejecutivo.

La existencia del principio de supremacía constitucional que implica que toda actuación que se adelante dentro del Estado de derecho está sometida al orden jurídico y específicamente a la Constitución, la cual sirve de sustento de dicho orden. «La Constitución no sólo es norma, sino la primera de las normas del ordenamiento entero, *la norma fundamental, lex superior*»²², de donde se sigue también su aplicación directa.

El mencionado principio también supone que la Constitución establece el sistema de fuentes del derecho y, por lo mismo, es la *norma normarum*²³. «En aquellos sistemas con constituciones escritas, siempre puede establecerse una distinción entre la norma constitucional y la legislación ordinaria; y luego entre la legislación y las normas dictadas en ejecución de la misma; pudiendo decirse que las normas que integran el ordenamiento jurídico siempre se organizan deliberada o espontáneamente en forma jerárquica, de manera que existen normas en un nivel superior que siempre prevalecen sobre otras normas de nivel inferior».²⁴

Dicho esto, se recalca que el Acto Legislativo 2 de 2017 «[p]or medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera», en el inciso segundo del artículo 1º establece:

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

En este estado de las cosas, es obligación del Ejecutivo actuar conforme a los postulados del Acuerdo y en tal medida llevarlo a cabo mediante la expedición de

²¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil Concepto 2174 de 2014.

²² García de Enterría, Eduardo. La constitución como Norma. Madrid. Editorial Civitas, 1985. Páginas 49 - 50.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Parejo Alfonso, Luciano. El concepto del derecho administrativo. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Editorial Jurídica Venezolana, 2009. Segunda Edición, página 28.

una normativa que mediante una interpretación fiel, asegure que sus finalidades se cumplan. Recuerda la Sala lo sostenido por la Corte Constitucional en la sentencia C – 630 de 2017, en el sentido de que, además del cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final, este constituye una política pública de Estado.

La gestión estatal debe utilizar los instrumentos a su alcance para cumplir con los compromisos asumidos en el Acto Legislativo 2 de 2017, el cual es vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas, puesto que representa el compromiso de los órganos de representación democrática, entre ellos el Presidente y el Congreso de la República

En consecuencia, es preciso recordar que en virtud del artículo 188 CP, el Presidente de la República simboliza la unidad nacional, «y al jurar el cumplimiento de la Constitución y la leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos»

De esta manera, el Presidente, como «Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa» (art. 189 CP), tiene especial responsabilidad y mandato en torno al cumplimiento del compromiso del Estado colombiano en relación con el Acuerdo Final, para lo cual cuenta con instrumentos materiales y jurídicos a su alcance, reconocidos en la Constitución y que se fundamentan en su carácter normativo. Por lo demás, es entendido que dicho compromiso apunta en la dirección de lo consagrado en el artículo 22 superior: La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Entre los instrumentos viables, como vehículo de interpretación y aplicación efectiva, surgen los llamados decretos ejecutivos.

Explica Manuel Fernando Quinche²⁵ que estos decretos tienen una categoría residual en cuanto no caben en las categorías de decretos del orden nacional como son los decretos leyes, legislativos, reglamentarios, del Plan Nacional de Desarrollo, estatutarios bajo facultades concedidas por el constituyente primario, los expedidos como resultado de regulación supletiva autorizada por el Constituyente Secundario, que desarrollen leyes marco o cuadro, de corrección de yerros y compiladores.

²⁵ Quinche, Manuel. La Elusión Constitucional. Una política de evasión del control constitucional en Colombia. Universidad del Rosario.

Se definen como decretos ejecutivos aquellos que permiten la ejecución de actividades preferentemente administrativas, de conformidad con las potestades dispuestas por el artículo 189 de la Constitución.²⁶

Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha explicado que los decretos ejecutivos se encuentran dentro de los llamados decretos administrativos, en los que el Presidente actúa en uso de su función ordinaria, la función administrativa, y tienden a la aplicación concreta de disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.²⁷

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado que el Presidente de la República puede, por medio de un decreto ejecutivo, desarrollar la facultad propia de velar por el estricto cumplimiento de las leyes, prevista en el artículo 189 numeral 10 de la Carta.²⁸

Esta atribución se compagina con lo previsto en el Artículo 66 de la Ley 4 de 1913, según la cual «[t]odo lo relativo a la administración general de la República, que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme la constitución y las leyes, corresponde el Presidente».

Entonces, una manera mediante la cual el Ejecutivo puede velar por el cumplimiento de la *Lex superior* y *norma normarum* es efectuando un desarrollo normativo administrativo que la interprete de una manera estricta.

Como ya se dijo, es querer del constituyente que el Estado cumpla de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, y que por tanto los desarrollos normativos del Acuerdo, su interpretación y aplicación guarden coherencia e integralidad con lo acordado.

Así las cosas, se observa que el Acuerdo Final en el punto «5.1.1.1.7. Duración» claramente contempla que «[l]a Comisión tendrá una duración de 3 años incluyendo la elaboración del Informe Final», y que no está comprendida la amplia socialización y difusión que el informe requiere, las cuales además exigen -entre otras- actividades culturales y académicas organizadas y ejecutadas por la Comisión.

En efecto, dice el Acuerdo que es función del Comisión de la Verdad:

²⁶ Quinche Fernando y Urrego Franky. Los decretos en el sistema normativo colombiano. Universitas. ucls. Bogotá (Colombia) N° 116: 53-83, julio-diciembre de 2008

²⁷ Consejo de Estado Sección Cuarta. Auto del 11 de diciembre de 2007. Radicado -2006-0020

²⁸ Concepto 1657 de 2005.

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 Comisión, y asegurar la mayor participación posible. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para que la Comisión cuente con amplio acceso a medios de comunicación públicos. 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 pénsam educativo. En todo caso, las conclusiones de la Comisión deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria. (Subraya la Sala)

En tal virtud, siendo la divulgación del informe final una de las tareas más trascendentales de la Comisión de la Verdad, resulta obligatorio para el Presidente brindar el respaldo institucional para que su socialización se desarrolle sin inconvenientes, para lo cual puede apelar a la expedición de un decreto ejecutivo, el cual tiene pleno respaldo en la Constitución, pues no solo honra el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final, sino los mandatos del Acto Legislativo 2 de 2017 que vinculan al conjunto del aparato estatal a cuyo frente se encuentra en su condición de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.

Finalmente, podría argüirse que la regulación de estos asuntos debería realizarse dentro del marco de una ley, por tratarse de la determinación de un asunto relevante para el funcionamiento de una autoridad administrativa del orden nacional.

Al respecto, es necesario reiterar algunas características de la Comisión de la Verdad, así como de la situación peculiar en que esta encuentra al no haberse establecido el término para el cumplimiento del mandato constitucional de la socialización y difusión masiva del informe final en todas las regiones del país, incluyendo las más apartadas, que sufrieron con mayor rigor las consecuencias del conflicto armado.

La Comisión es una entidad estatal de carácter administrativo que ha sido creada por expreso mandato constitucional, y no por la ley. En razón de lo anterior, cumple funciones que comprometen el desarrollo de valores constitucionalmente trascendentes. Esta circunstancia resalta la importancia de que estas autoridades administrativas independientes cumplan el cometido de alto rango que les ha sido asignado, el cual debe ser realizado en el tiempo sustancialmente adecuado.

Según se ha señalado en este concepto, el ordenamiento jurídico no ha establecido el término correspondiente a la realización de las funciones de difusión y socialización del informe final que debe cumplir la Comisión, en los términos

consagrados en la norma de rango constitucional. Se trata, pues, de la expedición de una regulación que no contraría a la ley, sino que la complementa en lo que esta no reguló, en materia cobijada por expreso mandato constitucional.

Desde este punto de vista, conviene tener en cuenta que la Corte Constitucional ha manifestado que el concepto de reserva legal no implica «per se» el desarrollo completo y exhaustivo de la institución regulada. Solo es necesario que se establezcan los lineamientos generales, el contenido mínimo²⁹ o el criterio inteligible³⁰ de tales instituciones, de modo que las normas de jerarquía subsiguiente puedan encargarse de su desarrollo normativo. Máxime -sería necesario acotar en este caso- cuando se trata de un mandato constitucional esencial al que debe proveerse para efectos de su cumplida ejecución.

Al referirse, por ejemplo, a instituciones como el régimen disciplinario —que parecieran estar sometidas a una reserva legal más estricta—, la Corte ha aceptado, por razón de su relevancia, que estos organismos autónomos que surgen por mandato de la Constitución pueden imponer sanciones con fundamento en normas de inferior jerarquía a la de la ley cuando se tipifiquen infracciones a las normas sobre la materia que regula³¹.

IV LA SALA RESPONDE

1. Sobre el cumplimiento de las funciones de la Comisión de la Verdad:

a. ¿Cuál es el plazo total que tiene la Comisión de la Verdad para cumplir las labores encomendadas legalmente (etapa de preparación, mandato, publicación y socialización del Informe Final)?

b. Con el fin de dar cumplimiento a las funciones de publicidad y socialización del Informe Final y realizar adecuada y oportunamente el cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad, ¿hasta qué fecha es procedente mantener la Planta de Personal que para ello se estime necesaria?

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-353 de 2006.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-827 de 2001. La Corte hace referencia a las facultades del Banco de la República para reglamentar el encaje de los establecimientos de crédito y, en referencia a la necesidad de su cumplimiento, para establecer las sanciones por infracción a las normas correspondientes. Considera la Corte necesario el reconocimiento de su potestad sancionatoria para la eficacia y obligatoriedad de sus actos en estas materias.

3. Si el proceso de publicación y socialización del Informe Final queda por fuera del término de vigencia de la CEV ¿en qué calidad adelantarán los comisionados estos procesos?

Por su unidad temática, se responden las preguntas 1.a, 1.b y 3.

Los plazos dispuestos para el funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición se encuentran establecidos en los artículos 1 y 13 numeral 5 del Decreto 588 de 2017, así: un «período de tres (3) años de duración» para la elaboración del informe; «un período previo de hasta seis (6) meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento», y un término de un (1) mes para la «publicación del Informe Final», que consistirá en la presentación del «informe, de manera oficial, mediante acto público, a las Ramas del Poder Público y al conjunto de la sociedad colombiana».

Teniendo en cuenta que el Decreto 588 de 2017 omitió fijar el término en el que habrá de realizarse la socialización del informe final, tarea sustancial cuya competencia fue asignada por el ordenamiento a la Comisión, es menester que el presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, especifique los términos en que dicha competencia debe ser ejecutada.

La etapa de socialización del informe final será realizada por los integrantes de la Comisión de la Verdad, quienes actuarán en su condición de comisionados y contarán con el apoyo requerido de funcionarios de la entidad.

c. Para efectos de asumir presupuestalmente las obligaciones para ejecutar las actividades de publicación y socialización del informe y el cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad ¿es procedente gestionar, solicitar y recibir recursos para contar con presupuesto con posterioridad al 28 de noviembre del año en curso e incluso hasta la fecha final que surja de la respuesta a la pregunta del ordinal a?

Sí. Para atender los eventos relacionados en la pregunta, es procedente solicitar, gestionar y recibir recursos que permitan el funcionamiento de la Comisión con posterioridad al 28 de noviembre de 2021: i) hasta el término dispuesto para las actividades de socialización del Informe Final, de conformidad con el decreto ejecutivo que se expida, y ii) para el proceso liquidatorio cuando concluyan las mencionadas actividades y el plazo para ellas dispuesto.

2. Con respecto al cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad una vez termine la publicación y socialización del Informe Final:

a. ¿Debe procederse a su liquidación en los términos previstos en el Decreto 254 de 2000 “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”? De no ser así, ¿cuál sería el procedimiento y/o la normatividad aplicable para realizar el cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad?

Una vez agotado su mandato, la Comisión debe ser liquidada en los términos del Decreto Ley 254 de 2000, con las modificaciones introducidas por la Ley 1105 de 2006, y con observancia de las competencias de la misma Comisión sobre disposición y protocolos de los archivos.

b. ¿Dentro de qué término debe hacerse el cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad? y ¿a partir de qué momento debe contarse ese plazo de cierre/liquidación?

El plazo para realizar la liquidación, y el inicio de su cómputo, deben ser fijados en el acto mediante el cual el Gobierno ordene la liquidación. El plazo podrá ser prorrogado por acto administrativo debidamente motivado.

c. ¿Qué actividades deben desarrollarse con el Gobierno Nacional para efectos del cierre/liquidación de la Comisión de la Verdad? Lo anterior, tanto en lo referente a las gestiones de los aspectos misionales como en los aspectos presupuestales, laborales, patrimoniales y demás temas administrativos y de funcionamiento.

El Gobierno Nacional debe expedir el acto administrativo que ordene la liquidación, y en él deberá proveer lo concerniente a: i) la designación del liquidador por parte del Presidente de la República, ii) la designación del revisor fiscal en el proceso de liquidación, iii) la prohibición de vincular nuevos servidores públicos, iv) la realización de inventarios y avalúos de los activos y pasivos de la entidad, v) la prohibición expresa al representante legal de la entidad de realizar cualquier tipo de acto que no esté dirigido a la liquidación de la entidad, vi) la destinación de bienes y rentas, vii) la situación de los servidores públicos y viii) el plazo para realizar la liquidación, el cual podrá prorrogar el Gobierno por acto debidamente motivado.

d. ¿Qué destinación debe darse a aquellos bienes que fueron adquiridos por la CEV una vez termine sus labores? ¿Es procedente entregarlos a alguna de las demás Entidades que conforma el SIVJNR como son la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado o la Jurisdicción Especial para la Paz?

El acto que ordene la liquidación debe disponer sobre la destinación de los bienes de la Comisión una vez termine sus labores.

No obstante, compete a la Comisión adoptar medidas para el archivo de la información recolectada dentro del marco de sus funciones, y determinar las instrucciones necesarias para asegurar su preservación, al término de su mandato. También definirá la entidad que será depositaria de sus archivos, y que los custodiará.

En lo atinente a los bienes que provengan de donaciones privadas, si el donante ha dispuesto instrucciones sobre su destinación para después del cierre de labores, deberán respetarse sus estipulaciones.

Remítanse copias al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Consejero de Estado
(con aclaración)

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ

Secretaria de la Sala

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación interna: 2464

Número Único: 11001-03-06-000-2021-00046-00

Referencia: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Informe final. Liquidación.

ACLARACIÓN DE VOTO

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, procedo a explicar las razones que sustentan mi aclaración de voto en el asunto de la referencia.

En primer lugar, debo señalar que comparto la decisión de la Sala, y los argumentos que la sustentan, en el sentido de que el Decreto 588 de 2017 omitió fijar el término en el que habrá de realizarse la socialización del informe final, etapa que se constituye en elemento fundamental del mandato constitucional asignado a la Comisión.

Por lo tanto, es menester que el presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, especifique los términos en que dicha competencia debe ser ejecutada por los integrantes de la Comisión, quienes actuarán en su condición de comisionados y contarán con el apoyo requerido de funcionarios de la entidad.

No obstante, en mi opinión, era importante que el dictámen indagara, de manera adicional, si por las situaciones sobrevinientes relacionadas con la pandemia surgida con la COVID 19, la Comisión no ha contado de manera real y efectiva con el término previstos por el Decreto 588 de 2017 para la elaboración del informe final.

Como se indicó en el concepto de la Sala, el período de 3 años fijado por el citado decreto para el funcionamiento de la Comisión, se contrae al período en que esta debe adelantar su investigación y elaborar su informe final.

En esta medida, y dado el carácter transitorio de la Comisión, era relevante que el dictámen analizara la manera como las circunstancias extraordinarias y sobrevenidas generadas por la pandemia afectaron el tiempo fijado para la elaboración del informe final y, por ende, el cumplimiento de los objetivos

constitucionales asignados a la Comisión para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas.

Lo anterior, tiene su fundamento en lo siguiente:

Una clara evidencia del profundo impacto de la COVID-19 en el actuar de la Administración es el Decreto Legislativo 491 de 2021³², «por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica».

El Decreto, con el propósito de conjurar las dificultades que afectaban la debida realización de las actividades estatales como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, estableció, entre otras, las siguientes medidas: i) la ampliación de los términos para atender las peticiones (artículo 5); ii) la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa (artículo 6); y iii) la extensión de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias (artículo 8).

La Corte Constitucional consideró razonables estas medidas a la luz de la situación que el país estaba enfrentando. Así, por ejemplo, frente a la suspensión de términos de las actuaciones en sede administrativa, la Corte indicó:

En esta ocasión, esta Corporación evidencia que la autorización de suspensión de términos contemplada en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 supera la mencionada exigencia de proporcionalidad, porque persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

[...] 6.150. Asimismo, este Tribunal evidencia que la habilitación para la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus

³² Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica.

actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar en algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.151. Igualmente, esta Corte considera que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias³³. (Subraya la Sala).

Como puede observarse, la Corte consideró que la suspensión de los términos era una medida razonable, teniendo en cuenta las afectaciones causadas por la COVID-19 en la ejecución de los procedimientos y las actuaciones administrativas.

Lo anterior demuestra con claridad como la COVID-19 trastocó de manera importante la actividad administrativa y, por tanto, los términos a los cuales esta se encuentra sometida.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición no ha sido ajena a estas dificultades, tal como se evidencia de lo indicado en su informe de gestión del año 2020, en el cual se señaló:

Finalmente, la Pandemia por COVID19 afectó de manera sustancial el trabajo misional, particularmente en los territorios, además de arrebatarse a la Entidad a la Comisionada María Angela Salazar Murillo (Q.E.P.D) líder y representante de las comunidades afrodescendientes, defensora permanente de la igualdad y trabajadora incansable de la búsqueda de la verdad como un derecho que dignifica a las víctimas, construye lazos de confianza, sienta las bases para que la tragedia de la guerra no vuelva a repetirse y propicia espacios democráticos de construcción de país.

[...] Las condiciones impuestas por la pandemia por Covid-19, han impactado el proceso de recolección de información primaria, particularmente en lo que se refiere a la toma de testimonios [...]³⁴. (Subraya la Sala).

Igualmente, la pandemia de la COVID-19 obligó en su momento al cierre de las oficinas de la Comisión y a la suspensión de sus actividades públicas. De lo

³³ <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/comision-de-la-verdad-informa-medidas-por-la-emergencia-sanitaria-a-causa-del-covid-19>

³⁴ Informe de Gestión COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN. Periodo Enero – Diciembre 2020. https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestio%CC%81n_Comisi%C3%B3n_de_la_Verdad_Vigencia_2020.pdf.

anterior, da cuenta el comunicado de prensa de la Comisión del 17 de marzo de 2020:

Debido a la emergencia sanitaria decretada por el gobierno de Colombia y acatando las medidas orientadas a contener la expansión de (sic) Coronavirus y evitar una catástrofe humana y sanitaria en el país, la Secretaría General de la Comisión de la Verdad acordó y divulgó entre sus colaboradores un protocolo para la prevención del contagio por el (sic) Covid-19 en la Comisión, señalando una serie de medidas de contención, autocuidado y autoprotección y otras de tipo laboral, en especial el trabajo en casa para algunas personas y la flexibilidad en los horarios de trabajo.

[...] Es por eso que se ha decidido tomar las siguientes medidas de protección para aportar en la prevención del contagio por el virus COVID-19:

- Cerrar de inmediato al público y hasta el 31 del presente mes de marzo las sedes de la Comisión en todo el país. [...]
- Modificar el plan y el cronograma de trabajo de la Comisión. Por tanto:
- Se aplazan de inmediato todas las actividades públicas y se adoptarán las medidas necesarias para que todos los colaboradores puedan prestar sus servicios desde sus hogares haciendo uso de las herramientas ofimáticas existentes en la entidad. [...] ³⁵.

Lo anterior, demuestra como la COVID-19 afectó de manera grave la actividad administrativa de las entidades del Estado y los términos a los que estaban sujetas³⁶.

Ahora bien, es importante destacar que tanto pudieron incidir dichas circunstancias en el funcionamiento de una entidad como la Comisión de la Verdad, en consideración a dos aspectos fundamentales estrechamente relacionados: i) la autonomía de este órgano y ii) su carácter transitorio.

En cuanto al carácter autónomo, debe recordarse que este implica la no vinculación de un ente a las tres ramas del poder público, y como consecuencia de

³⁵ <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/comision-de-la-verdad-informa-medidas-por-la-emergencia-sanitaria-a-causa-del-covid-19>.

³⁶ Para los efectos de esta consulta, también es importante destacar que, en el último período, a las dificultades originadas a las actuaciones administrativas por la pandemia de la COVID 19 se suman los problemas que en materia de orden público y de movilidad se han generado como consecuencia de las protestas ciudadanas de las últimas semanas. Así, por ejemplo, como consecuencia de las citadas circunstancias, la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales, a través de la Resolución 00040 del 10 de mayo de 2021 suspendió los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria de su competencia.

lo anterior, la facultad de actuar de manera independiente, sin que se ejerza sobre él una especie de inspección de tutela por parte de un superior. Adicionalmente, la autonomía conlleva una facultad de auto regulación, como instrumento necesario para el cumplimiento de la misión asignada al órgano. Al respecto, en la sentencia C-832 de 2002, la Corte Constitucional señaló:

[L]a 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.

Por su parte, en la sentencia C-017 de 2018 la Corte precisó que estas características «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 que «el grado de independencia y autonomía, con sujeción al principio de legalidad, 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».

Respecto al carácter transitorio de la Comisión de la Verdad, la Sala desea resaltar que, si para cualquier entidad estatal los plazos para el ejercicio de sus funciones son importantes, para la Comisión el término fijado para el ejercicio de su mandato constituye un asunto esencial. Lo anterior, por cuanto si no llega a contar efectivamente con dicho término, se afecta de manera relevante el cumplimiento de sus objetivos y, por tanto, la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto, claramente vinculados con sus derechos humanos.

Dentro de este marco, es evidente que la pandemia del COVID-19 constituye un hecho notorio, es decir, un hecho, «cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo»³⁷.

Igualmente, también es un hecho notorio que la pandemia ha incidido gravemente en toda la sociedad, lo que incluye, por supuesto, la actividad estatal. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional ha indicado:

³⁷ Corte Constitucional. Auto del 2 de octubre de 1997. A-035/97. El artículo 167 del Código General del Proceso señala: «Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba».

El artículo 5° desconoce el principio de igualdad, porque a pesar de que existen particulares que deben contestar peticiones en las mismas condiciones que las autoridades, no se estipuló que son destinatarios de la medida de ampliación de términos, lo cual resulta un trato injustificado, ya que equivalentemente se ven afectados por la pandemia, pues es un hecho notorio que la misma perjudicó a toda la sociedad³⁸.

En definitiva, la COVID-19 es un hecho notorio, que afectó de manera profunda la debida ejecución de la actividad misional de la Comisión de la Verdad, así como el término para el cumplimiento de su mandato. Todo lo anterior, con grave detrimento para la realización de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

Al respecto, considero importante destacar las siguientes manifestaciones realizadas por la Comisión, en el documento anexo al escrito de consulta:

Ahora bien, es de tener en cuenta que estando en ejecución de las labores necesarias para la construcción del Informe Final que, como ya se señaló, es de tres (3) años (comprendidos entre el 28 de noviembre de 2018 y el 28 de noviembre de 2021), se presentó la pandemia del SARS-CoV2 (COVID-19) con las consecuencias ampliamente conocidas a nivel mundial. [...]

Lo anterior significa que más de la mitad del periodo de mandato – 21 de 36 meses – hubo una alta incidencia de esta situación en la ejecución de actividades [...].

Igualmente, la situación de pandemia generó la imposibilidad total de realizar actividades fundamentales como encuentros en territorios, recolección de testimonios, entrevistas presenciales, eventos públicos, desplazamientos, entre otros, todo lo cual alteró gravemente el cronograma inicial. Si bien se realizó una reorganización para lograr cumplir el mandato de contar con un Informe Final en los términos previstos al 28 de noviembre del año en curso, lo cierto es que esta contingencia significó el enfoque absoluto en esta labor haciendo uso de tiempos y recursos que se habían planteado en un comienzo para adelantar la planeación de la publicación y socialización, así como para anticipar algunas actividades de cierre de la Comisión. [Subrayado fuera de texto].

Por todo lo expuesto, considero que para que la comisión pueda cumplir los objetivos previstos para el Sistema Integral de Reparación, Verdad, Justicia y no Repetición y la finalidad de preservar los derechos humanos que busca como objetivo este sistema, en especial para las víctimas, no hay duda de que debe

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia del 9 de julio de 2020, C-242/20.

contar de manera real y efectiva con el término de tres años para la elaboración del informe.

Establecida la importancia que tiene el efectivo cumplimiento de dicho término, teniendo en cuenta la autonomía y el carácter transitorio de la Comisión, vale la pena indagar ahora su relación con la jerarquía y la relevancia atribuida a este órgano.

En este sentido, es importante destacar que la Comisión de la Verdad hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, para garantizar los más importantes derechos de las víctimas dentro del marco de un proceso de justicia transicional.

En efecto, el Acto Legislativo 1 de 2017, «por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones», consagró el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Este sistema, del cual hace parte la Comisión de la Verdad:

[P]arte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; 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; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

Dentro de este marco, el sistema tiene entre sus objetivos lograr un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH ocurridas a lo largo del conflicto, el esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica.

Para la consecución de estos objetivos, el diseño institucional previsto por el Acto Legislativo consagró la creación de tres órganos esenciales: i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; ii) la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; y iii) la Jurisdicción Especial para la Paz.

De esta manera, es clara la importancia atribuida por el Acto Legislativo a la Comisión de la Verdad para la consecución de los objetivos de la justicia transicional, en el cual, el derecho a la verdad es un derecho esencial de las víctimas.

Así las cosas, es fundamental que la Comisión cuente de manera efectiva con el término de tres años previstos para la elaboración del informe, pues solo de esta manera es posible alcanzar los objetivos perseguidos por el sistema y realizar los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Por las razones expuestas, considero de manera muy respetuosa que el concepto de la Sala debió complementarse con las siguientes conclusiones:

1. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición debe contar realmente con el término de tres años señalados por el legislador para cumplir su labor de elaboración del informe final como medida de satisfacción de las víctimas y protección de sus derechos.
2. La pandemia de la COVID-19 es un hecho notorio que afectó gravemente el cumplimiento de las funciones de la Comisión, en el plazo establecido por el legislador para el cumplimiento de su mandato.
3. En línea con lo anterior, y para realizar los objetivos perseguidos por la Comisión, proteger los derechos de las víctimas y dar cumplimiento a las obligaciones del acuerdo de paz, es necesario tomar las medidas necesarias para que la Comisión cuente de manera real y efectiva con el término de 3 años para elaborar el informe final.
4. Es a la Comisión a la que le corresponde, en ejercicio de su autonomía e independencia, ponderar y determinar de manera razonable el tiempo en el cual se vio afectada su actividad misional para efectos de contabilizar el tiempo necesario para cumplir integralmente los tres años fijados para la elaboración del informe. Lo anterior, para que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de colaboración armónica y en cumplimiento de los mandatos derivados del proceso de paz, garantice los aspectos presupuestales necesarios para que la Comisión funcione durante el término necesario para elaborar el informe, así como para la etapa de socialización analizada en el dictámen de la Sala.

En este sentido, cabe recordar que el Acto Legislativo 2 de 2017 estableció que las obligaciones asumidas en el acuerdo de paz, deben cumplirse de buena fe. De esta suerte, los órganos y autoridades del Estado deben interpretar y aplicar los desarrollos normativos del Acuerdo Final de manera coherente “con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios” de dicho acuerdo³⁹.

³⁹ Justamente, dentro de lo establecido en el numeral 5.1.1.1. del acuerdo de paz se estableció, respecto de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, lo siguiente:

En estos términos dejo rendida mi aclaración de voto.

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

En este nuevo escenario será posible aportar a la construcción y preservación de la memoria histórica y lograr un entendimiento amplio de las múltiples dimensiones de la verdad del conflicto, incluyendo la dimensión histórica, de tal forma que no sólo se satisfaga el derecho a la verdad sino que también se contribuya a sentar las bases de la convivencia, la reconciliación, y la no repetición.
(...)

Esta Comisión responde a la necesidad ética, política e histórica de contribuir, junto con otras iniciativas, a crear las condiciones, los compromisos y las garantías de no repetición.

(...)

En primer lugar, la Comisión deberá contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, de acuerdo con los elementos del mandato que se describen más adelante, y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto (...)

(...)

La Comisión 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.

(...)

Esto deberá contribuir además a que la sociedad colombiana haga conciencia sobre las formas específicas en que el conflicto reprodujo mecanismos históricos de discriminación, como un primer paso fundamental para tener una sociedad más justa e incluyente.