





Facultad  
de Derecho

PAIIS  
Programa de Acción  
por la Igualdad y  
la Inclusión Social

Dejusticia  
Derecho  
Justicia  
Sociedad



Bogotá D.C., 29 de junio de 2021

Honorable

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Ciudad

E.S.D.

**REFERENCIA:** Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017, *“por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”*

Édgar Enrique Bermúdez de Ávila y Gloria Elcy Ramírez Arias, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, ciudadanos y ciudadanas de Colombia, víctimas del conflicto armado en nuestra condición de policía herido en combate y campo minado con pérdida total de visión y de víctima del conflicto armado del municipio de Granada (Antioquia), representantes legales de la Corporación Personas con Capacidades Diversas (PERCADI) y de la Asociación de Víctimas Unidas por la Vida (ASOVIDA) respectivamente, y Claudia Patricia Aristizábal Mira, Delia Caicedo Álvarez, Julio César García Montes y Josefina Perdomo Rivera, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, ciudadanos y ciudadanas de Colombia, en nuestra calidad de coordinadores de los nodos de Antioquia, Pacífico, Caribe y Sur Oriente de la Red Colombiana de Lugares de Memoria, presentamos esta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017, *«por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición»*, de acuerdo con los cuales se fija la duración del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (en adelante CEV) en un término de tres años. Esta demanda es acompañada por el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de los Andes y por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), cuyas directora e integrante, Juliana Bustamante Reyes y María Alejandra Díaz Salgar (de PAIIS), y subdirectora, Diana Esther Guzmán (de Dejusticia), también ciudadanas colombianas, firman y suscriben esta demanda.

La Corporación Personas con Capacidades Diversas (PERCADI) es una corporación sin fines de lucro, constituida, organizada y conformada por un grupo de militares, policías y ex-integrantes de grupos al margen de la ley (discapacitados, ex-secuestrados, desaparecidos, fallecidos), y sus familiares, víctimas y sobrevivientes de las dinámicas del conflicto armado en Colombia, que a partir de nuestra capacidad resiliente y de manera propositiva, le apostamos a la reconciliación, la diversidad y a la construcción de una mejor sociedad.

La Asociación de Víctimas Unidas por la Vida (ASOVIDA) es la asociación de víctimas de Granada constituida como un proyecto para trabajar en pro de la memoria de las víctimas del conflicto armado.



Facultad  
de Derecho

PAIIS  
Programa de Acción  
por la Igualdad y  
la Inclusión Social

Dejusticia  
Derecho  
Justicia  
Sociedad



Actualmente cuenta con la colaboración de El Programa por la Paz, del CHF, Internacional Proyecto Pacífico y de instituciones y organizaciones municipales como Granada Siempre Nuestra, la casa de la cultura y la emisora.

La Red Colombiana de Lugares de Memoria es una instancia social, comunitaria y participativa, que contribuye desde las regiones a construir una memoria que garantice la No repetición de los hechos, porque hay una sociedad que conoce y entiende los horrores causados por la violencia sociopolítica y el conflicto armado. La Red acumula más de 20 años de trayectoria de trabajo por la memoria, la verdad y la construcción de una cultura de paz. Está organizada en cuatro nodos: Caribe, Antioquia, Pacífico y Sur Oriente; integrada por 36 lugares de memoria de origen de las comunidades y 3 del gobierno y hace parte de la Red de Sitios de Memoria Latinoamericanos y Caribeños (RESLAC).

El Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de los Andes es una clínica de derecho de interés público creada en el año 2007 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes con el fin de generar conocimiento y adelantar acciones de incidencia legal y política para el avance de los derechos humanos, la igualdad y la inclusión social de personas pertenecientes a grupos históricamente marginados, particularmente las personas con discapacidad. En la actualidad, PAIIS desarrolla acciones en favor de grupos y personas discriminadas en razón de su discapacidad y otras formas de diversidad, desde una perspectiva interseccional. Desde 2009, PAIIS ha trabajado en el tema de discapacidad y conflicto armado apoyando el trabajo de la Corte Constitucional en el seguimiento a sus órdenes respecto de las personas con discapacidad desplazadas por el conflicto en Colombia (autos 06/2009 y 173/2014); a la Unidad para la Atención y la Reparación a las Víctimas, diseñando un protocolo para la atención de las personas con discapacidad de manera que accedan al proceso de reparación integral; y, más recientemente, a las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y en particular con la CEV, construyendo un informe para apoyar sus labores en el entendido de que el relato de las personas con discapacidad y la victimización que han sufrido con ocasión de esas discapacidades en el conflicto, debe ser recogido y visibilizado de manera comprensiva con miras a aportar a la reconciliación y a la no repetición de ese tipo de hechos.

El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) es un centro de estudios jurídicos y sociales localizado en Bogotá, Colombia. Nuestras labores están dirigidas al fortalecimiento del Estado de Derecho, a la promoción de los derechos humanos en Colombia y en el Sur Global, y a la promoción del cambio social a través de estudios rigurosos y sólidas propuestas de política pública. Por más de quince años hemos realizado acciones de investigación, litigio e incidencia en distintos temas, incluyendo temas relacionados con justicia transicional y la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

La Corte Constitucional se pronunció sobre el término de duración de la CEV mediante sentencia C-017 de 2018. En esa oportunidad, la Corte señaló que el término de tres años no era evidentemente arbitrario ni desproporcionadamente reducido y, por lo tanto, estaba dentro de lo permitido al legislador extraordinario para la paz por tres razones: (i) porque la misión de esclarecimiento de la

CEV no supone investigar todos y cada uno de los delitos cometidos o las prácticas de violencia; (ii) porque el país ya había avanzado en esclarecimiento del conflicto armado; y (iii) porque el término elegido está dentro del promedio de duración de otras comisiones en el mundo<sup>1</sup>. En consecuencia, podría plantearse que frente al Decreto 588 de 2017 se presenta la figura de la cosa juzgada absoluta debido al control automático e integral llevado a cabo por la Corte en su momento. Sin embargo, en el presente caso se presenta una cosa juzgada aparente.

De forma expresa la Corte Constitucional señaló en las sentencias C-174 de 2017 y C-017 de 2018 que la figura de la cosa juzgada aparente era aplicable en casos de decretos leyes aprobados para implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP) y que se expidieron con ocasión de las facultades presidenciales para la paz consagradas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016. La Corte en estas providencias señaló que la cosa juzgada aparente procedería cuando existan problemas de inconstitucionalidad objetivos y trascendentales que la Corte no haya estudiado. Evento que se presenta respecto de las disposiciones demandadas: el plazo de tres años, dadas las restricciones impuestas por un evento como la pandemia por la COVID-19, implica que la CEV no podrá cumplir apropiadamente sus funciones, lo cual afecta el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad, e implica una violación del Acto Legislativo 02 de 2017, aspecto que la Corte no estudió en su motivación, pues nunca analizó si el plazo de tres años era razonable en caso de que ocurriera un hecho de las dimensiones y la trascendencia de la pandemia. Nótese que la razón de la Corte en la sentencia C-017 de 2018 para declarar la constitucionalidad del término de tres años es que éste no era “evidentemente arbitrario ni desproporcionadamente reducido” para que la CEV pudiera cumplir sus funciones y satisfacer, como mecanismo de justicia transicional, el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad colombiana. La Corte obviamente entendió que la CEV podría realmente desarrollar efectivamente sus funciones en ese término, esto es, que ese término era efectivo. Pero la Corte no estudió nunca si ese término, tomado formalmente, se tornaba arbitrario y desproporcionadamente reducido si un hecho posterior extraordinario, como la pandemia, impedía que durante un tiempo largo la CEV pudiera cumplir sus funciones adecuadamente. Hay pues cosa juzgada aparente en ese punto.

La CEV, un mecanismo no judicial de justicia transicional creado como desarrollo del AFP, tiene como objetivos contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido durante el conflicto armado interno colombiano, promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas del conflicto como ciudadanos y ciudadanas y sujetos políticos, y promover la convivencia en los territorios con la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de conflictos<sup>2</sup>. No obstante, el choque causado por la pandemia y las medidas adoptadas con el fin de prevenir la propagación del SARS-CoV-2 y los efectos de la COVID-19 demuestran que un período de tres años, donde por lo menos uno de ellos ocurre en el marco de una pandemia, es inconstitucional. Esto se debe a que el cumplimiento de los objetivos de la CEV en un marco de restricciones fuertes a la movilidad, prohibición de reuniones y aglomeraciones de personas, entre otras medidas destinadas a disminuir o eliminar el contacto entre personas, es

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>2</sup> Decreto 588 de 2017, art. 2.

prácticamente imposible. Más aún si se tienen en cuenta dos de las principales obligaciones de la CEV en el desarrollo de sus objetivos: por un lado, garantizar la centralidad de las víctimas y la participación<sup>3</sup>; y, por el otro, aplicar un fuerte enfoque territorial, diferencial y de género<sup>4</sup>. Esta dificultad que se presenta para que la CEV cumpla a cabalidad con sus objetivos va en contravía de la obligación de implementar de buena fe lo pactado en el AFP, contenida en el Acto Legislativo 02 de 2017; y vulnera los derechos de las víctimas a la verdad y las garantías de no repetición.

Para explicar el argumento dividimos la presente demanda en once secciones. En la primera, presentamos la experiencia que dio origen a la preocupación que subyace a ella. En la segunda, por requerimiento reglamentario, transcribimos las normas demandadas, subrayando las secciones correspondientes de cada disposición, pues el cargo es parcial. En la tercera ponemos de presente que frente a las disposiciones acusadas existe cosa juzgada aparente y, por ello, la Corte Constitucional debe estudiar de fondo la demanda a pesar de existir una sentencia de constitucionalidad previa derivada de control automático, integral y único. En la cuarta presentamos las normas constitucionales violadas. En la quinta mostramos los efectos de la pandemia y las medidas de contención y mitigación que hicieron y hacen imposible el cumplimiento de los objetivos, funciones y mandato de la CEV siguiendo los criterios orientadores de participación y enfoque territorial. En la sexta desarrollamos los dos cargos de constitucionalidad concretos: (i) la violación por parte de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del deber de implementar de buena fe el AFP y, (ii) la violación por parte de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del derecho a la verdad y el derecho a las garantías de no repetición; y proponemos una solución constitucional adecuada que respeta tanto la propia obligación de cumplir de buena fe lo pactado como la libertad de configuración del legislador. En la séptima presentamos algunas consideraciones adicionales sobre la intervención de la Corte, el cumplimiento de buena fe de lo pactado en el AFP y la libertad de configuración del legislador extraordinario, así como de las diferencias entre este tipo de períodos y otros. En la octava demostramos por qué la presente demanda satisface los requisitos de procedencia de las demandas de inconstitucionalidad. En la novena presentamos las conclusiones de la demanda. En la décima planteamos el peticitorio de forma completa. Y, finalmente, en la última sección, entregamos nuestros datos de notificación.

## **1. EXPERIENCIA QUE DIO ORIGEN A LA PRESENTE DEMANDA**

La acción de inconstitucionalidad que se interpone por medio del presente escrito es el resultado de una iniciativa que surge de una experiencia específica del Programa de Acción para la Igualdad y la Inclusión Social (PAIS), clínica de derechos humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

A fines del año 2020, PAIS se encontraba adelantando una investigación encaminada a producir el informe para la CEV que terminaría llamándose «Discapacidad y conflicto armado en Colombia: en

---

<sup>3</sup> Decreto 588 de 2017, arts. 5 y 6.

<sup>4</sup> Decreto 588 de 2017, arts. 7 y 8.

busca de un relato ausente». Como parte de las actividades propias de ese ejercicio académico e investigativo era necesario realizar entrevistas con víctimas con discapacidad y distintos agentes y personas partícipes del conflicto que conocieran la problemática objeto del informe, muchas de los cuales se encontraban en regiones apartadas del país.

Esa pretensión, que en el marco de las medidas restrictivas con ocasión de la pandemia suponía la comunicación virtual con esas personas, estuvo atravesada por la dificultad que el formato les producía para tener la confianza y disposición suficiente de contar su historia y compartir sus posturas abiertamente. No fueron pocas las personas que manifestaron no querer ser parte de estos ejercicios o no grabar sus testimonios por temor a la inseguridad de las plataformas virtuales y a las represalias que esa inseguridad pudiera generar. Adicionalmente, en los pocos casos en que fue posible hacer el contacto, con mucha frecuencia la comunicación era de mala calidad, la señal fallaba y se perdían la continuidad de las historias, la espontaneidad del relato y la interacción natural de una conversación humana sobre temas tan difíciles como la experiencia propia de ser víctima del conflicto.

Se evidenció en muchos casos, que la pandemia había generado un distanciamiento de esas personas con las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (en adelante SIVJRNR), lo cual les impidió participar en la forma deseada y planteada por el AFP en el marco del proceso de justicia transicional que vienen adelantando esas entidades. Esta situación, que naturalmente incluía a la CEV, repercutió en el trabajo que estaba haciendo PAIIS.

El momento crucial de implementación de los principales aspectos del AFP, entonces, se vio enfrentado al reto de no poder tener contacto directo con las víctimas como mecanismo esencial de construcción de verdad y memoria. Conocer de primera mano las barreras que se habían generado por una situación totalmente externa, irresistible e imprevisible como la pandemia nos llevó a analizar el impacto de este fenómeno en la gestión y objetivo de la CEV tal como está previsto por el AFP.

Entendiendo además que en un Estado Social de Derecho como Colombia lo sustancial prevalece sobre lo procedimental, y que el AFP más allá de darles vidas finitas a instituciones busca alcanzar fines superiores que permitan lograr una sociedad en paz, consideramos que, por protección al AFP, a las víctimas, a los diversos agentes partícipes de las entidades, y al país, se hace necesario que la Corte Constitucional estudie la presente demanda.

## **2. NORMAS DEMANDADAS**

Con el fin de cumplir el requisito dispuesto en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, a continuación transcribimos las normas demandadas. Dado que la demanda recae sobre los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 parciales, se subrayan las secciones de las disposiciones objeto de demanda.

## «DECRETO 588 DE 2017

Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

(...)

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

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

(...)

Artículo 24. Proceso de escogencia de los Comisionados. La CEV estará conformada por once (11) comisionados, incluyendo al Presidente de la misma, que serán elegidos por el Comité de Escogencia establecido en el artículo transitorio 7 del Acto Legislativo 01 de 2017, para el cumplimiento de sus funciones por el término de tres (3) años más el período previo de preparación de hasta seis (6) meses, al que hace referencia el artículo 1º del presente decreto-ley. La selección de los comisionados se regirá por las siguientes reglas: (...)».

### **3. COSA JUZGADA APARENTE RESPECTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS**

Podría objetarse que ninguna disposición del Decreto 588 de 2017 puede ser demandada o, más bien, las demandas deben ser rechazadas, por cuanto la constitucionalidad del decreto fue revisada en forma automática e integral por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-017 de 2018<sup>5</sup>. Es decir, podría afirmarse que el Decreto 588 de 2017 está cubierto por el fenómeno de la cosa juzgada absoluta. Pero esto no es así. En la sentencia C-017 de 2018 la Corte no estudió un problema trascendental: el impacto negativo y devastador de la pandemia en el ejercicio de las funciones y atribuciones de la CEV,

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

lo cual puede afectar la constitucionalidad del plazo formal establecido de tres años en las normas demandadas. Esto significa que lo que opera es entonces la cosa juzgada aparente frente a ese punto, pues la Corte analizó la constitucionalidad de ese plazo suponiendo que no ocurriría un hecho de fuerza mayor devastador, como la pandemia, lo que la condujo a declarar constitucional ese plazo. Pero la Corte no ha analizado si ese plazo formal de tres años es o no constitucional teniendo en cuenta el efecto muy negativo de la pandemia sobre las labores de la CEV, que a nuestro juicio torna inconstitucional el plazo de tres años.

Por eso solicitamos a la Corte que declare que ese plazo, dada la existencia de la pandemia, es inconstitucional si es entendido como un plazo rígido. Y que ese plazo se torna constitucional y armoniza con las consideraciones de la sentencia C-017 de 2018 si se entiende que no corrió durante el tiempo que existió la emergencia sanitaria y hasta la reapertura, pues la primera obstaculizaba el cumplimiento de las funciones de la CEV de acuerdo con sus criterios orientadores.

Obviamente la pregunta que surge es si puede o no haber cosa juzgada aparente frente a este decreto, a pesar de que fue objeto de un control automático, integral y “único”. La respuesta es claramente afirmativa.

La Corte Constitucional ha sostenido que la cosa juzgada constitucional es una figura jurídico procesal que busca otorgar a las decisiones de una sentencia de constitucionalidad el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Esta figura tiene su fundamento en el artículo 243 constitucional y persigue que los jueces no puedan volver a conocer y decidir nuevamente sobre lo ya resuelto<sup>6</sup>. Sin embargo, la misma Corte ha señalado que, en general, existen tres excepciones a la cosa juzgada constitucional: (i) que exista cosa juzgada relativa implícita; (ii) que exista cosa juzgada aparente; y (iii) que exista una modificación de los presupuestos fácticos del control de constitucionalidad (“doctrina de la Constitución viviente”)<sup>7</sup>. Más adelante se desarrollan los argumentos por los cuales, en el presente caso, existe cosa juzgada constitucional aparente respecto a las disposiciones demandadas.

La Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del Decreto 588 de 2017 mediante sentencia C-017 de 2018<sup>8</sup>, producto de un control de constitucionalidad automático, integral y «único». Este Decreto ley se profirió en el marco de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, que otorgó al Presidente de la República la facultad de expedir decretos con fuerza de ley para desarrollar normativamente el AFP durante un término determinado. Para este tipo de decretos, el artículo 3 del Decreto 121 de 2017 estableció reglas sobre su control de constitucionalidad. Este último decreto ley (Decreto 121 de 2017) fue estudiado por la Corte Constitucional en sentencia C-174 de 2017<sup>9</sup>. Sentencia trascendental para determinar el alcance, el contenido y los efectos del control ejercido por la Corte sobre este tipo de normas.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-334 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

En la sentencia C-174 de 2017 la Corte aclaró que, aunque el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 no previó, como sí lo hizo el artículo 1 de ese mismo Acto Legislativo en relación con las leyes y actos legislativos aprobados por *fast track*, que el control jurisdiccional sería «único», debía entenderse igualmente que el control sobre los decretos también sería único por cuanto era un control automático, por lo cual se entendía que era integral y que, por tanto, en principio se configuraría el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta. Dijo la Corte en el fundamento 7 de esa sentencia:

«(...) el hecho de que el poder de reforma constitucional hubiese caracterizado, en el Acto Legislativo 1 de 2016, el control de estos decretos leyes como automático conlleva como efecto que sea integral, y que el fallo en el cual se plasme la conclusión del juicio, en principio, haga tránsito a cosa juzgada absoluta. Esto además se corresponde con una lectura contextual y teleológica del Acto Legislativo en cuanto tal, pues este se inserta en un complejo institucional para la transición hacia el fin del conflicto, y busca con el control automático estabilizar las reglas que faciliten o aseguren la implementación o desarrollo del Acuerdo final. Sería contrario a este cometido que pudieran presentarse sucesiva e indefinidamente controversias judiciales sobre la validez de estos decretos leyes, puesto que dejaría las reglas de la transición en riesgo permanente de cambio o desaparición jurídica»<sup>10</sup>.

Pese a lo anterior, esta misma sentencia aclaró que ese efecto de cosa juzgada absoluta no impedía una demanda ulterior contra esos decretos leyes pues podía suceder el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente, lo cual es una tesis pacífica en la jurisprudencia constitucional. Pero la Corte agregó que, frente a esos decretos, y a diferencia de su jurisprudencia en relación con otras normas de revisión automática, como las leyes estatutarias, cabía también la figura de la cosa juzgada aparente. Dijo la Corte en el fundamento 8 de esa sentencia que la cosa juzgada absoluta sobre esos decretos no se «opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por problemas objetivos y trascendentales cubiertos con cosa juzgada aparente»<sup>11</sup>.

La Corte precisó que esto «regularmente es inviable después del control constitucional automático» y se refirió a precedentes, como los autos 042 de 2002 y 097 de 2006, que se habían negado a admitir la cosa juzgada aparente frente a leyes estatutarias pues consideró que como la revisión de esas leyes era integral, entonces la cosa juzgada era absoluta y por ello rechazó demandas contra esas leyes. Sin embargo, la Corte aclaró que frente a los decretos leyes aprobados para implementar el AFP y en desarrollo de las facultades presidenciales para la paz derivadas del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, la situación era distinta pues era un control con «características únicas» frente al cual cabía la cosa juzgada aparente, por las siguientes razones:

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

«(i) versa sobre decretos con fuerza de ley, desprovistos de los atributos democráticos que les da a las leyes el hecho de emanar del Congreso; (ii) son además decretos leyes que pueden tener vocación de permanencia; (iii) su control se efectúa en un término más reducido que el ordinario; (iv) y se produce, asimismo, dentro de un contexto institucional en el cual las leyes y los actos legislativos especiales también deben ser revisados judicialmente dentro de plazos procesales comprimidos. En vista de estas particularidades, si bien la Corte considera que la cosa juzgada es por principio absoluta, no podría cerrar definitivamente la posibilidad de someter de nuevo a control estos decretos pues esto podría amenazar a la integridad y supremacía del orden constitucional (CP art 241). Por tanto, de forma excepcional, si se demuestra de manera estricta que un decreto ley especial presenta problemas de inconstitucionalidad objetivos y trascendentales, no cubiertos sino por una cosa juzgada aparente en la sentencia que efectuó su revisión automática, pueden someterse nuevamente a control (CP art 241 num 5)». <sup>12</sup>

En esa sentencia quedó entonces claro no sólo que frente a esos decretos leyes cabe la cosa juzgada aparente sino que la Corte estableció los criterios para que pudiera operar, a saber, que sean (i) «problemas de inconstitucionalidad objetivos y trascendentales», esto es, que no se trate de asuntos menores ni que dependan del criterio subjetivo de los demandantes; y que esos problemas (ii) estén afectados «por una cosa juzgada aparente en la sentencia que efectuó su revisión automática», lo cual significa que la Corte no haya analizado la constitucionalidad de ese problema objetivo y trascendental.

Es tan clara esa posibilidad de que pueda haber demanda ulterior por cosa juzgada aparente frente al Decreto 588 de 2017, que estamos parcialmente demandando, que la sentencia C-017 de 2018, que revisó integralmente la constitucionalidad de ese decreto, señaló en el fundamento 9 que el control era «único» pero reprodujo en la nota 34 las subreglas de la sentencia C-174 de 2017 sobre la procedencia de la cosa juzgada aparente en estos casos (aunque equivocadamente atribuyó la doctrina a la sentencia C-699 de 2016).

En conclusión, la cosa juzgada aparente se presenta en este caso ya que se cumplen los dos requisitos señalados por la sentencia C-174 de 2017 y expresamente reiterados en la sentencia C-017 de 2018 para que opere la figura: primero, estamos frente a un problema constitucional objetivo y trascendental, que es que en el plazo de tres años, dadas las restricciones impuestas por la pandemia, la CEV no podrá cumplir apropiadamente sus funciones, lo cual afecta el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad e implica una violación del Acto Legislativo No 2 de 2017. Y, segundo, hay cosa juzgada aparente pues fue un aspecto que la Corte no estudió en su motivación. La Corte nunca analizó si el plazo de tres años era razonable en caso de que ocurriera un hecho de las dimensiones y la trascendencia de la pandemia que pudiera afectar tan gravemente el funcionamiento de la CEV, como lo mostraremos en esta demanda.

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

## 4. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

Las secciones demandadas de los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 vulneran el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017; el artículo 66 transitorio de la Constitución Política; el artículo transitorio 1 del título transitorio de la Constitución “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”; y los derechos a la verdad y a las garantías de no repetición.

Por razones obvias, el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017, que establece la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el AFP, tiene rango constitucional y constituye parámetro de validez de las normas de inferior jerarquía, por lo que en esta sección simplemente lo transcribiremos.

«En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del [AFP], firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del [AFP], con sujeción a las disposiciones constitucionales.

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

Por su parte, el artículo 66 transitorio de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1º del Acto legislativo 01 de 2012, reconoce el derecho a la verdad y las garantías de no repetición en favor de las víctimas, al señalar que:

«Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Una ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo.

Mediante una ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y

sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

Una ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones. El mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección. (...)».

Este reconocimiento se reproduce también en el artículo transitorio 1 del título transitorio de la Constitución “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”, adicionado por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2017, de acuerdo con el cual:

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

A este reconocimiento, efectuado tanto por el artículo 66 transitorio de la Constitución Política como por el artículo transitorio 1 del título transitorio de la Constitución “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”, se suman los distintos pronunciamientos en que la Corte Constitucional ha explicado que tienen el rango de fundamentales los derechos a la verdad y las garantías de no repetición. A este respecto es especialmente relevante el pronunciamiento contenido en la sentencia C-588 de 2019, relacionada con el término de vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Allí la Corte explicó:

«(...) el amplio y decidido reconocimiento de los derechos de las víctimas permite identificar un haz de posiciones y relaciones iusfundamentales que asignan al Estado la obligación de que, a través de los procedimientos constitucionales, adopte normas (i) que regulen los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) que establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; (iii) que impongan a quienes causen un daño la obligación de reparar y,

subsidiariamente y de manera excepcional, a que el Estado asuma dicha obligación; y (iv) que establezcan instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la búsqueda de la verdad y obtener la reparación en sus diversos componentes»<sup>13</sup>.

Este pronunciamiento, que deja claro el carácter iusfundamental de los derechos de las víctimas, es la continuación de una larga línea decisional de la Corte Constitucional en el mismo sentido<sup>14</sup>.

## **5. LA PANDEMIA, LA COVID-19 Y EL CORRECTO DESARROLLO DEL MANDATO DE LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN**

Uno de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano con la firma y refrendación del AFP fue crear la CEV<sup>15</sup>. Un ente autónomo e independiente<sup>16</sup> que tiene como objetivos: (i) contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido durante el conflicto armado interno colombiano y ofrecer una explicación amplia de su complejidad; (ii) promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas que sufrieron violaciones a sus derechos y son sujetos políticos de importancia para transformar el país; (iii) promover la convivencia en los territorios a través de la creación de un ambiente transformador para la resolución pacífica de los conflictos y el respeto y la tolerancia en democracia y, (iv) coadyuvar a la no repetición<sup>17</sup>. En resumen, la CEV está pensada y diseñada a partir de los tres pilares que conforman su nombre: esclarecimiento, convivencia y no repetición. Todo esto durante un período de tres años que iniciaron el 28 de noviembre de 2018<sup>18</sup>.

La CEV hace parte del SIVJRNR<sup>19</sup>, un conjunto de mecanismos y medidas de justicia transicional que, a partir de una concepción holística e integral, pretende garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Todo esto a partir de un principio fundamental: las víctimas son el centro y el Estado debe reconocerles como ciudadanos y ciudadanas con derechos. El SIVJRNR está diseñado de manera que cada mecanismo o medida tiene una función dentro del conjunto, balancea las carencias de otros mecanismos o medidas y potencia sus virtudes. Así, la CEV está insertada dentro de un sistema más amplio y del correcto desarrollo y cumplimiento de sus funciones depende el balance completo del SIVJRNR y la apuesta general de la sociedad

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>14</sup> Por ejemplo: Corte Constitucional. Sentencia T-083 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>15</sup> AFP, punto 5.1.1., Acto Legislativo 01 de 2017, art. trans. 2 y Decreto 588 de 2017.

<sup>16</sup> Decreto 588 de 2017, art. 1.

<sup>17</sup> Decreto 588 de 2017, art. 2.

<sup>18</sup> Decreto 588 de 2017, art. 1. La CEV contó con un período de alistamiento de seis meses, previo al inicio del conteo de los tres años de funcionamiento.

<sup>19</sup> Acto Legislativo 01 de 2017, art. trans. 1.

colombiana por una transición holística e integral en clave de garantía de los respetos de las víctimas<sup>20</sup>.

Los criterios orientadores para el trabajo de la CEV se encuentran plasmados en el Decreto 588 de 2017 así<sup>21</sup>: (i) centralidad de las víctimas; (ii) participación amplia, pluralista y equilibrada; (iii) enfoque territorial; (iv) enfoque diferencial y de género; (v) coordinación con otras medidas de construcción de paz y, (vi) promoción de la convivencia y la reconciliación, especialmente en los territorios más afectados por el conflicto. Esos criterios orientadores vienen directamente de lo dispuesto en el punto 5.1.1.1.1 del AFP y tienen sustento constitucional directa en la remisión que hace el artículo transitorio 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 al AFP a este respecto<sup>22</sup>. De esa manera, para cumplir sus objetivos, funciones<sup>23</sup> y mandato<sup>24</sup> respetando su marco regulatorio constitucional y legal, la CEV debe actuar de forma que las víctimas estén en el centro, garantice la participación de la mayor cantidad de actores posible, trabaje directamente en los territorios, aplique enfoques diferenciales y de género, se coordine con los otros mecanismos y medidas de construcción de paz y, además, promueva la convivencia y la reconciliación, nuevamente, directamente en los territorios.

El 30 de enero de 2020, la República Popular China reportó a la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) el primer caso de COVID-19 en el mundo y el 11 de marzo de 2020, su director general informó que la propagación del virus causante de la COVID-19 podía caracterizarse como una pandemia<sup>25</sup>. El 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante MinSalud) confirmó el primer caso en Colombia<sup>26</sup> y el 21 de marzo de 2020 la primera muerte causada por la enfermedad<sup>27</sup>. Un año después, el 13 de abril de 2021, en Colombia se registran, a 13 de abril de 2021, 85.429 casos activos y 66.482 personas fallecidas por causa de la COVID-19<sup>28</sup>. Para la misma fecha se han identificado a nivel mundial 137.034.945 casos activos<sup>29</sup>. Las dimensiones de este fenómeno tienen pocos antecedentes en la historia de Colombia y el mundo, una situación extraordinaria e imprevisible que ha modificado la forma de interactuar de las personas y el alcance de las instituciones, dadas las características de transmisión del virus.

---

<sup>20</sup> AFP, punto 5.1.1.1.

<sup>21</sup> Ver: Decreto 588 de 2017, arts. 5-10.

<sup>22</sup> “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”. Acto Legislativo 01 de 2017, art. trans. 2.

<sup>23</sup> Decreto 588 de 2017, art. 13.

<sup>24</sup> Decreto 588 de 2017, art. 11.

<sup>25</sup> World Health Organization. Situation Report – 51. “Coronavirus disease 2019 (COVID-19)”. Disponible en: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-COVID-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57\\_10](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-COVID-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10).

<sup>26</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Boletín de Prensa No. 050 de 2020. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>

<sup>27</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Boletín de Prensa No. 086 de 2020. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-primera-muerte-por-coronavirus.aspx>

<sup>28</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Reporte de situación actual. Nuevo coronavirus (COVID-19) 13 de abril de 2021. Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19\\_copia.aspx](https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19_copia.aspx)

<sup>29</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Reporte de situación actual. Nuevo coronavirus (COVID-19) 13 de abril de 2021. Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19\\_copia.aspx](https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19_copia.aspx)

De forma general, la respuesta del Estado colombiano a la pandemia de la COVID-19 se puede caracterizar desde tres categorías (no excluyentes entre sí): (i) contención y mitigación de la propagación del SARS-CoV-2; (ii) atención de la COVID-19 y, (iii) atención a los efectos sociales y económicos de las dos anteriores<sup>30</sup>. Las medidas que interesan para el desarrollo de las funciones de la CEV son las tomadas para la contención y mitigación de la propagación del virus SARS-CoV-2, causante de la COVID-19. Entre ellas se encuentran el aislamiento obligatorio en todo el territorio nacional y la reapertura gradual<sup>31</sup>; la adopción de protocolos de bioseguridad, especialmente distanciamiento social<sup>32</sup>; la suspensión de ingreso al territorio colombiano de pasajeros extranjeros<sup>33</sup>; la preferencia por la prestación del servicio público de forma virtual<sup>34</sup>; entre otras.

Cumplir los objetivos, funciones y mandato de la CEV siguiendo los principios o criterios orientadores arriba mencionados ha sido una tarea especialmente difícil en el marco de un evento súbito y catastrófico como la pandemia de la COVID-19. Las medidas de contención y mitigación de la propagación del SARS-CoV-2 impiden o impidieron durante un largo período el desarrollo de diversas actividades de la CEV. Fundamentalmente, las visitas y el trabajo de campo se vieron seriamente afectados por las restricciones de movilidad de personas; el desarrollo de eventos y reuniones presenciales de personas se vieron impedidos por las normas sobre distanciamiento social; y la realización de entrevistas y diálogos estuvieron afectados por las limitaciones que tiene la virtualidad para lidiar con situaciones marcadas por la tensión y los nervios. Todas estas labores eran y son fundamentales para abordar los tres pilares de la CEV: esclarecimiento de la verdad, convivencia y no repetición.

A continuación, se presenta un resumen de la forma en que la CEV planteó su trabajo antes de la pandemia a partir de su propio informe de gestión (2019<sup>35</sup>) y teniendo en cuenta los cuatro objetivos o componentes descritos arriba.

- Sobre el esclarecimiento de lo ocurrido, en seguimiento a los criterios orientadores, se diseñó un proceso de investigación fundamentado en la escucha de todos los actores del conflicto desde los territorios que incluía diseñar instrumentos metodológicos, implementar el Sistema de Información Misional, recibir testimonios, construcción de documentos de investigación, apertura y desarrollo de procesos culturales y artísticos para el esclarecimiento y de procesos de pedagogía.

---

<sup>30</sup> Estas categorías fueron adaptadas tomando como referencia del análisis hecho en Quinn, S. C., & Kumar, S. (2014). Health inequalities and infectious disease epidemics: a challenge for global health security. *Biosecurity and bioterrorism: biodefense strategy, practice, and science*, 12(5), 263–273. <https://doi.org/10.1089/bsp.2014.0032>

<sup>31</sup> Por ejemplo: Decreto 457 de 2020; Decreto 531 de 2020; Decreto 593 de 2020; Decreto 636 de 2020; Decreto 689 de 2020; Decreto 749 de 2020; Decreto 878 de 2020.

<sup>32</sup> Por ejemplo: Decreto 539 de 2020.

<sup>33</sup> Por ejemplo: Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 408 de 2020.

<sup>34</sup> Por ejemplo: Decreto 491 de 2020.

<sup>35</sup> Disponible en línea: [https://comisiondelaverdad.co/images/Informe\\_de\\_gestion\\_Institucional\\_2019VF.pdf](https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_gestion_Institucional_2019VF.pdf) (consultado el 22 de abril de 2021).

- Sobre el reconocimiento se planeó el diseño de documentos metodológicos de trabajo y lineamientos técnicos, el desarrollo de mesas de trabajo territoriales para la construcción participativa de encuentros por la verdad, la realización de encuentros por la verdad en distintas zonas del país, la implementación de espacios para el autocuidado, el desarrollo de eventos con enfoque e género para el esclarecimiento y el diálogo social.
- Sobre la convivencia se planteó el diseño de guías para la documentación, la redacción de documentos de trabajo para el informe final, la realización de procesos de fortalecimiento de capacidades para la convivencia de la población, la implementación de espacios territoriales de fortalecimiento de capacidades para la convivencia territorial y el mapeo de experiencias de convivencia y conflictividades.
- Sobre la no repetición se propuso la presentación de propuestas de fortalecimiento del objetivo misional de no repetición, la redacción de documentos de trabajo para el informe final, la realización de eventos de diálogo participativos y procesos para la no repetición.

Como se puede observar, el trabajo de la CEV en todos sus componentes dependía en gran parte del trabajo territorial, el contacto directo con personas, comunidades y grupos. La CEV operó un año, tres meses y catorce días en condiciones de normalidad y desarrollando el marco anterior. El resto del tiempo previsto transcurrió y transcurrirá en un contexto regulatorio variable que en el peor de los escenarios impide todo contacto directo presencial entre integrantes de la CEV y otras personas e incluso entre los propios integrantes de la CEV y, en el mejor, impide la aglomeración de personas y la realización de eventos presenciales. Así, de un total de 1.096 días de vigencia de la CEV (el 2020 fue bisiesto), sólo 440 transcurrieron en normalidad, aproximadamente el 40%<sup>36</sup>. Durante el tiempo de pandemia, si bien la CEV no ha suspendido sus funciones de forma permanente, sí ha debido ajustar su trabajo y sus metodologías a un contexto adverso para su mandato.

Ahora, esta no es una evaluación de la razonabilidad o la pertinencia de las medidas para contener y mitigar la propagación del virus. Es una presentación de los efectos que estas tuvieron y tienen en el cumplimiento de los objetivos, funciones y mandato de una institución que no puede ni debe separar su quehacer del contacto directo con las personas y el trabajo territorial. Tampoco es una evaluación del trabajo que en efecto realizó la CEV desde el inicio de la pandemia, que como refleja su informe de gestión del primer semestre de 2020<sup>37</sup>, intentó cumplir sus funciones, mandato y objetivos dentro de lo posible, con éxitos a pesar de los desafíos. Esto lo que pone de presente es un cambio súbito e imprevisible de las condiciones fácticas para la implementación que hacen imposible cumplir con todos los objetivos, funciones y el mandato de la CEV a partir de sus criterios orientadores por razones de fuerza mayor.

---

<sup>3636</sup> A este cálculo podrían sumarse los seis meses previstos para el alistamiento. No obstante, al no ser un período de ejecución de los objetivos y funciones de la CEV, no se incluye.

<sup>37</sup> Disponible en: [https://comisiondelaverdad.co/images/Informe\\_de\\_Gestio%CC%81n\\_ISem\\_2020VF.pdf](https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestio%CC%81n_ISem_2020VF.pdf) (consultado el 22 de abril de 2021).

## **6. LOS ARTÍCULOS 1 (PARCIAL) Y 24 (PARCIAL) DEL DECRETO 588 DE 2017 DEBEN SER DECLARADOS EXEQUIBLES CONDICIONADAMENTE PARA QUE NO VIOLEN EL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2017 Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS VÍCTIMAS A LA VERDAD**

Entendido como un plazo fijo que transcurre durante un período extraordinario e impredecible en los que es imposible cumplir las funciones y objetivos de la institución, la vigencia por tres años de la CEV es inconstitucional. No obstante, con el fin de salvaguardar tanto lo pactado en el AFP como la libertad de configuración del legislador extraordinario para la paz, la Corte Constitucional no debe eliminar la norma del ordenamiento jurídico sino reinterpretarla de manera que el plazo no incluya el tiempo durante el cual estuvo vigente la emergencia sanitaria en el país.

Hay dos razones fundamentales para que las normas demandadas deban ser declaradas exequibles condicionadamente: (i) que de otra manera se incumpliría la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el AFP, contenida en el Acto Legislativo 02 de 2017 y, (ii) que de otra manera se vulneraría el derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado colombiano. En este apartado detallamos cada una de estas razones como cargos de inconstitucionalidad en secciones separadas y, posteriormente, presentamos la solución jurídica propuesta, es decir, la sustentación de la pretensión formulada.

### **6.1. Cargo 1: No adaptar la interpretación de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017 implicaría una violación de la obligación de implementar de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera contenida en el Acto Legislativo 02 de 2017**

El Estado colombiano tiene una obligación de medio, primaria e ineludible, de buscar una paz estable y duradera, especialmente si se tiene en cuenta el carácter de derecho fundamental que tiene la paz. En desarrollo de este principio y como parte de la implementación del AFP, el constituyente derivado expidió el Acto Legislativo 02 de 2017, que dispone: (i) que los contenidos del AFP relativos a derechos humanos o el Derecho Internacional Humanitario son parámetros obligatorios de interpretación y referentes de validez de las normas de desarrollo; (ii) que las autoridades deben cumplir de buena fe lo acordado y, (iii) que las actuaciones de los órganos y autoridades del Estado, las normas y su interpretación deben ser coherentes con los contenidos, compromisos, espíritu y principios del AFP. Así, existe un margen de apreciación respecto de la selección de los medios para cumplir con la obligación, siempre que se respeten los principios de integralidad y progresividad.

A través del Acto Legislativo 02 de 2017 Colombia adoptó el AFP como una política de Estado. Esto significa que todos los órganos, instituciones y autoridades están obligadas por el mandato de cumplimiento de buena fe de lo acordado por lo menos durante tres períodos presidenciales (que aún

no han vencido). Según la Corte Constitucional<sup>38</sup>, la obligación de cumplir de buena fe lo establecido en el AFP es de medio, está en cabeza de las autoridades e implica que todas sus actuaciones deben estar guiadas hacia la consecución de una paz estable y duradera en el marco de los principios de integralidad y progresividad. Todo esto con el objetivo de contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado, dotar de estabilidad al AFP y lograr mantener coherencia entre lo acordado y lo implementado.

El principio de integralidad consiste en considerar no admisible la adopción de medidas que no tengan como propósito materializar lo convenido<sup>39</sup>. El principio de progresividad restringe el retroceso en los avances y la protección alcanzada<sup>40</sup>. Ambos deben aplicarse cuando se analicen las fórmulas que desarrollen instrumentos para la superación del conflicto armado y el logro de la paz, especialmente aquellos vinculados directamente con el AFP.

De acuerdo con lo anterior, toda actuación del Estado que desconozca los objetivos trazados por el AFP viola el principio de buena fe y, por lo tanto, la propia Constitución. El mandato constitucional es llevar a cabo «los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado»<sup>41</sup> y, en ese sentido, el AFP debe funcionar como hoja de ruta prioritaria. La consecuencia de esto para el juicio de constitucionalidad es que el AFP constituye parámetro de interpretación y validez de las normas que lo implementan.

El compromiso que adquirió el Estado colombiano a través del AFP fue crear un mecanismo independiente e imparcial de carácter extrajudicial con tres objetivos fundamentales: (i) contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido, (ii) promover y contribuir al reconocimiento y, (iii) promover la convivencia en los territorios en clave de no repetición<sup>42</sup>. La institución que cumpliría este rol es la CEV. De una lectura completa de lo acordado al respecto resulta claro que los contenidos, compromisos, espíritu y principios del AFP partían de la base de que la CEV debía tener la posibilidad (y la obligación) de actuar a nivel territorial, con contacto directo con todas las personas involucradas.

Esto se puede observar claramente en lo dispuesto sobre convivencia, donde el AFP dispone: «la Comisión deberá promover la convivencia en los territorios, en el entendido en que la convivencia no consiste en el simple compartir un mismo espacio social y político, sino en la creación de un ambiente transformador (...)»<sup>43</sup>. También cuando establece los criterios orientadores de su trabajo: «La Comisión será una entidad de nivel nacional pero tendrá un enfoque territorial con el fin de lograr una mejor comprensión de las dinámicas regionales del conflicto y de la diversidad y particularidades de los territorios afectados (...)»<sup>44</sup>. Y en la obligación de coordinación con otras medidas de construcción de paz: «La Comisión (...) se coordinará, donde haya lugar, con los planes y programas de construcción de paz que se pongan en marcha en los territorios, como consecuencia de la implementación del

<sup>38</sup> Corte Constitucional C 630 de 2017. MP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo

<sup>39</sup> Corte Constitucional C 630 de 2017. MP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo

<sup>40</sup> Corte Constitucional C 630 de 2017. MP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo

<sup>41</sup> Corte Constitucional C 630 de 2017. MP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo

<sup>42</sup> AFP, punto 5.1.1.1.

<sup>43</sup> AFP, punto 5.1.1.1.

<sup>44</sup> AFP, punto 5.1.1.1.

Acuerdo Final»<sup>45</sup>. La tendencia se mantiene cuando se revisan las funciones acordadas para la CEV; por ejemplo, el punto 5.1.1.1.4 establece: «Crear espacios en los ámbitos nacional, regional y territorial, en especial audiencias públicas temáticas, territoriales, institucionales, de organizaciones y de situaciones y casos emblemáticos, entre otras, con el fin de escuchar las diferentes voces (...)».

Esto también se puede observar en el rastreo de las discusiones en La Habana que realizaron Bermúdez y el Instituto para las Transiciones Integrales (en adelante IFIT). Un ejemplo claro es la prevalencia de las audiencias públicas en el trabajo de la CEV. Así lo narra IFIT: «El pilar de ese trabajo serían las audiencias públicas en las que se oigan “todas las voces”, que reconstruyan lo sucedido en las distintas regiones (asegurando un enfoque territorial) y que involucren a toda la sociedad»<sup>46</sup>.

De manera que la obligación de cumplir de buena fe lo acordado, entendida como una obligación de medio que ordena «realizar sus mejores esfuerzos para el cumplimiento del [AFP]»<sup>47</sup>, sólo puede cumplirse si se garantizan las condiciones adecuadas para el desarrollo de los objetivos, funciones y mandato de la CEV con aplicación de los criterios orientadores durante todo el período. Esto es esencial, como es natural, para la implementación de los enfoques participativo y territorial.

Como se puede observar, el espíritu de lo pactado en el AFP era el establecimiento de una comisión de la verdad con enfoque participativo y territorial (así como diferencial y de género). Enfoques imposibles de materializar en contextos de aislamiento obligatorio, distanciamiento social preventivo y preferencia por el trabajo remoto de funcionarios y funcionarias. El término de tres años, precedido por seis meses de alistamiento, acordado por las partes en el AFP partía de la base de que durante todo ese tiempo la CEV iba a tener la posibilidad de desarrollar correctamente sus funciones. Es claro entonces que el AFP consideraba que para satisfacer el derecho a la verdad por medio de la CEV era necesario que ésta constara de tres años efectivos de operación; tanto es así que previó que hubiera un periodo de alistamiento de seis meses, que no sería contado como parte de los tres años de funcionamiento efectivo de la CEV.

Un término de tres años que se interprete de forma estricta, como sucesión de días calendario, y sin tener en cuenta los períodos durante los cuales fue imposible implementar los enfoques participativo y territorial de manera completa es inconstitucional, pues implicaría que el legislador extraordinario, al regular el término de vigencia de la CEV, no desarrolla de buena fe lo acordado en el AFP pues no serían los tres años efectivos queridos por el AFP; es decir, viola el Acto Legislativo 02 de 2017.

---

<sup>45</sup> AFP, punto 5.1.1.1.

<sup>46</sup> Andrés Bermúdez Liévano e Instituto para las Transiciones Integrales, *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro* (Bogotá: IFIT, 2018), 253.

<sup>47</sup> Corte Constitucional C 630 de 2017. MP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo

## **6.2. Cargo 2: No adaptar la interpretación de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017 implicaría una violación al derecho fundamental a la verdad de las víctimas del conflicto armado, especialmente aquellas ubicadas en los territorios**

Uno de los derechos que se ha visto especialmente vulnerado por la situación excepcional ocasionada por la pandemia y su impacto en el trabajo de la CEV, es el derecho a la verdad. El siguiente apartado busca señalar cómo el disfrute del derecho a la verdad queda comprometido si no se adecúa la interpretación de las normas demandadas.

Para discutir el rol indispensable que cumple la CEV en la construcción de paz y la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado resulta necesario comprender la relevancia del derecho a la verdad dentro de una sociedad que está intentando salir de un conflicto armado y transitar hacia la paz. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que «toda sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de que esos hechos no vuelvan a ocurrir en el futuro. (...)»<sup>48</sup>.

La jurisprudencia y la doctrina han reconocido que el derecho a la verdad tiene una doble dimensión. De una parte, está su carácter individual relacionado directamente con las víctimas frente a su «(...) derecho inalienable de saber la verdad sobre acontecimientos pasados relacionados con la consumación de crímenes atroces y sobre las circunstancias y razones que [los] ocasionaron»<sup>49</sup>. Así entendida, la garantía del derecho a la verdad implica la obligación suprema de los Estados de alcanzar el respeto a la dignidad humana de cada una de las víctimas<sup>50</sup>. Por otra parte, está la perspectiva colectiva del derecho a la verdad, el derecho que tiene toda sociedad a conocer lo sucedido durante una situación de violación de derechos humanos o de conflicto<sup>51</sup>. Según el informe final acerca de la cuestión de impunidad de los derechos humanos de las Naciones Unidas:

---

<sup>48</sup> Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1985-1986, OEA/Ser.L/V/ II.68, Doc. 8 rev 1, de 28 de septiembre de 1986, pág. 205 Citado en: Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis & Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>49</sup> Principio 2. Conjunto de Principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Recomendado por la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante su resolución No. 2005/81.

<sup>50</sup> “La dignidad humana de una persona se ve afectada si se le priva de información que es vital para ella. El acceso a la verdad aparece así íntimamente ligado al respeto de la dignidad humana, a la memoria y a la imagen de la víctima” (Sentencia 370/06 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis & Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>51</sup> “El derecho a la verdad es un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a la información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y a la vez un derecho particular para los familiares de las víctimas, que permite una forma de reparación” (Informe No. 136/99, de 22 de diciembre de 1999, Caso 10.488, Ignacio Ellacuría y otros (El Salvador), párr. 224.). Además, François Bugnion, el autor de Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre (CICR, Ginebra, 1994) y miembro de la Cruz Roja ha dispuesto que “No cabe duda que, el hecho de rehusar a las familias las informaciones de que se dispone acerca de las personas muertas o desaparecidas constituye una

«No se trata sólo del derecho individual que toda víctima o sus familiares tienen a saber lo que ocurrió (...). El derecho a saber es también un derecho colectivo que hunde sus raíces en la historia, para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones. Como contrapartida, al Estado le incumbe, el “deber de recordar”, a fin de protegerse contra esas tergiversaciones de la historia que llevan por nombre revisionismo y negacionismo; en efecto, el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y debe por ello conservarse. (...)»<sup>52</sup>.

Sobre cómo debe entenderse la garantía de este derecho existen varias interpretaciones. A nivel internacional se ha especificado que «independientemente de cualquier procedimiento legal, tanto las víctimas como sus familias tienen el derecho imprescriptible de saber la verdad sobre las circunstancias en las cuales las violaciones tuvieron lugar y, en casos de muerte o desaparición, sobre la suerte de la víctima»<sup>53</sup>. Es decir, la garantía de los derechos a los individuos y a la sociedad por parte del Estado no se encuentra sujeta a un término o procedimiento que extinga su deber de garantizar el derecho, pues tiene carácter permanente y debe garantizarse independientemente de temporalidades.

En otras palabras, a pesar de tratarse de un derecho conectado directamente con la justicia, el derecho a la verdad trasciende los formalismos propios de los procesos judiciales y, por ello, no está sujeto a la comprensión restrictiva de la administración de justicia formal. De esta forma, es importante comprender que la impunidad no se da únicamente en materia de justicia sino, al contrario, encuentra su punto de partida en la garantía del derecho a la verdad, y en la capacidad de los Estados de responder a las demandas de una sociedad que posterior al conflicto merece y debe tener respuesta ante las circunstancias que la llevaron a sufrir diferentes tipos de violencias. Así,

«La lucha contra la impunidad tiene su origen en la necesidad de que se haga justicia, pero no puede centrarse únicamente en ese objetivo: castigar a los culpables. Debe responder a tres imperativos: sancionar a los responsables, pero también satisfacer el derecho de las víctimas a saber y obtener reparación y, además, permitir que las autoridades desempeñen su mandato como poder público que garantiza el orden público»<sup>54</sup>.

El derecho a la verdad contribuye a garantizar que no se perpetúen situaciones de impunidad en el marco de las labores esenciales de justicia que deben orientar el quehacer de un Estado Social de Derecho. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado,

---

forma de tortura moral que no es compatible con esta obligación”, artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y Artículo 4 del Protocolo 2 a estos convenios, François Bugnion, Op. Cit., pág. 576, original en francés, traducción libre.

<sup>52</sup> Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 de 2 de octubre de 1997, párr. 17.

<sup>53</sup> Principio 4. Conjunto de Principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Recomendado por la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante su resolución No. 2005/81.

<sup>54</sup> Experto sobre la cuestión de la impunidad de los autores de las violaciones de derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas, documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1993/6, párr. 16.

«El que la paz sea un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, supone un interés colectivo en conocer y prevenir todo aquello que la amenace. La interpretación propuesta – aquella que excluye el interés de la sociedad, por estar representado en el Estado –, implica una restricción inadmisibles del derecho a la verdad y a la justicia, que cercena las posibilidades de paz en Colombia.»<sup>55</sup>.

De esta forma, el Estado dentro de su compromiso con la paz, tanto como con el ejercicio propio de un Estado Social de Derecho debe cumplir con brindar a las víctimas y a la sociedad la posibilidad de acceder a su derecho a la verdad.

### **6.2.1. El derecho a la verdad en la justicia transicional**

La relevancia del derecho a la verdad radica en parte en que es condición sine qua non para garantizar el cumplimiento de obligaciones de reparación y no repetición por parte del Estado en un proceso transicional. Como mecanismo de justicia transicional el derecho a la verdad hace parte de un conjunto de medidas «que pueden ser implementadas para hacer frente al legado de los abusos masivos de derechos humanos»<sup>56</sup>. Así, las medidas dirigidas al enfrentamiento de dicho pasado tienen los siguientes fines: (i) la promoción del reconocimiento a las víctimas, (ii) la promoción de la confianza cívica y, (iii) el fortalecimiento de la norma de derecho democrática, fin último de la justicia transicional<sup>57</sup>. Para lograr estos fines, el derecho a la verdad se convierte en la piedra angular.

En primer lugar, en cuanto a la promoción del reconocimiento de las víctimas, el derecho a la verdad es un factor indispensable en la medida en que proporciona un reconocimiento en formas que es posible que no hayan sido articuladas mejor antes y, a pesar de que en algunos casos no se revelen hechos nuevos, el hecho de que mediante comisiones de verdad se reconozcan, contribuye al significativo suceso del reconocimiento público<sup>58</sup>. Más aún, este tipo de admisiones de la verdad son fundamentales toda vez que:

«(...) constituye[n] una forma de reconocer la importancia y el valor de las personas otra vez, como individuos, como ciudadanos y como víctimas. Las reparaciones funcionan en la medida en la que logren convertirse en manifestaciones materiales y simbólicas de que la violación de derechos no es inconsecuente para nadie: que el Estado y sus miembros la consideran lo suficientemente importante como para invertir en el resarcimiento tanto recursos económicos como “capital moral”. Y que como esa violación tiene consecuencias para las víctimas, tomar

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-249 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>56</sup> De Greiff, Pablo. (2011). *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional*. Anuario de Derechos Humanos 2011, p. 28.

<sup>57</sup> De Greiff, Pablo. (2011). *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional*. Anuario de Derechos Humanos 2011, p. 28.

<sup>58</sup> De Greiff, Pablo. (2011). *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional*. Anuario de Derechos Humanos 2011, p. 28.

en serio esas violaciones y el bienestar de las víctimas implica crear (con su participación, pues el reconocimiento no es solo algo que se “concede”) programas especiales para ellas»<sup>59</sup>.

En tal orden de ideas, la verdad en sí misma es una forma de reparación para las víctimas, pues como queda expuesto, el reconocerla públicamente tiene manifestaciones materiales y simbólicas que resarcan, hasta cierto punto, la vulneración que una víctima sufrió. Más aún, la importancia del derecho a la verdad como un mecanismo de reparación ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que: «este derecho a la verdad, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación y da lugar a una justa expectativa de las víctimas, que el Estado debe satisfacer»<sup>60</sup>.

En segundo lugar, la promoción de la confianza cívica que, en otras palabras, significa que las víctimas y quienes se vieron afectados indirecta o directamente por las vulneraciones a los derechos humanos vuelvan a confiar en las instituciones, es un objetivo de la justicia transicional también marcado por la verdad. En ésta, «los procesos de esclarecimiento de la verdad sobre el pasado (...) responden a las ansiedades de aquellos cuya confianza ha sido destrozada como consecuencia de las experiencias de violencia y abuso que han vivido, quienes razonablemente continúan temiendo que el pasado pueda repetirse». Por tal motivo, el reconocer la verdad de lo sucedido es lo que sirve como punto de partida para que lo sucedido no se vuelva a repetir. Además, es un mecanismo simbólico que materialmente obliga a las instituciones a no repetir las vulneraciones cometidas en el pasado, fungiendo como la base para volver a confiar en las mismas.

En tercer lugar, la justicia transicional cuenta con mecanismos que buscan el fortalecimiento de la norma democrática. Estos, se desarrollan a través del derecho a la verdad toda vez que:

“los ejercicios de búsqueda de la verdad que contribuyen a entender las múltiples maneras en las que los sistemas legales fracasaron a la hora de proteger los derechos de los ciudadanos proporcionan una base sobre la que, en contraposición, pueden comportarse los sistemas legales en el futuro”<sup>61</sup>.

En este sentido, la función que la verdad ejerce dentro de una transformación social parte del punto de que la misma vislumbra aquellos fracasos de los sistemas legales, para que puedan ser corregidos en un futuro. Esto, al restaurar hasta cierto punto la confianza en las instituciones, permite una transformación social. Más aún, el revelar la verdad de lo sucedido permite también comprender las diversas dinámicas sociales que contribuyeron al conflicto y que pueden ser modificadas.

---

<sup>59</sup> De Greiff, Pablo. (2011). *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional*. Anuario de Derechos Humanos 2011, p. 35.

<sup>60</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (22 de septiembre de 2006) Serie C No. 153. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay.

<sup>61</sup> De Greiff, Pablo. (2011). *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional*. Anuario de Derechos Humanos 2011, p. 36.

## 6.2.2. El trabajo de la CEV y el derecho a la verdad

Con el fin de lograr una integralidad explicativa del conflicto armado, la CEV se ha concentrado con especial atención en recopilar las diferentes versiones de los actores que participaron en el conflicto. En esta medida, uno de los enfoques centrales del trabajo de la CEV es el territorial, a través del cual la misión de la entidad se da tanto desde Bogotá como desde los territorios con el fin de comprender las dinámicas regionales y las particularidades de los territorios afectados. Para esto, la metodología de investigación utilizada ha sido el «despliegue de sedes regionales y territoriales con el ánimo de garantizar la participación de diversos actores, la accesibilidad de las víctimas y promover el proceso de construcción de verdad en diferentes territorios»<sup>62</sup>. Esto, a través de las denominadas «Casas de la Verdad» desde donde se despliegan equipos móviles para llegar a aquellos testimonios aún más alejados del centro y, donde además se llevan a cabo diversas actividades para la documentación de casos.

No obstante, la tarea de estas misiones territoriales y de las Casas de la Verdad se ha visto obstaculizada tras la situación global derivada de la pandemia del Covid-19. En este sentido, el aislamiento preventivo obligatorio declarado por el gobierno nacional impidió que la CEV trabajara como lo venía haciendo hasta ese momento. Tal panorama, significó varios retos en cuanto a la metodología utilizada por la Comisión de la Verdad con respecto a recibir y recaudar información. Lo anterior, pues los investigadores que se desplazaban a las regiones para obtener los testimonios de todos aquellos que quisieran participar en el esclarecimiento de la verdad se vieron en la imposibilidad de hacerlo, dadas las restricciones del aislamiento. En este sentido, a continuación, se expondrán las preocupaciones de los mismos integrantes de la CEV, de los cuales se puede observar que la realidad de la pandemia impidió un ejercicio de investigación adecuado según las altas expectativas que se tienen del Informe Final.

El trabajo de la CEV supone un reto enorme de acceso a la información. La pandemia ha significado una barrera para el proceso de toma de testimonios, pues no toda la gente tiene los elementos necesarios ni las herramientas tecnológicas para una efectiva comunicación, como una buena conexión a internet. Hay regiones donde la conectividad es de mala calidad y dado que no hay forma de garantizar la seguridad de los testimonios, las personas argumentan que virtualmente no pueden dar su testimonio por tratarse de asuntos de “altísima confidencialidad”<sup>63</sup>. De ahí que «el atraso y la afectación [en el Informe Final] son significativos»<sup>64</sup>, mostrando cómo ejemplo la imposibilidad de acudir a las cárceles en medio de la pandemia para recoger testimonios. Adicionalmente, la pandemia ha conllevado a acrecentar todas las barreras previas que experimentaba la comisión durante su

---

<sup>62</sup> Comisión de la Verdad, (s.f). *En los territorios*. Recuperado de <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>.

<sup>63</sup> Comisión de la Verdad, (s.f). *En los territorios*. Recuperado de <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>.

<sup>64</sup> Comisión de la Verdad, (s.f). *En los territorios*. Recuperado de <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>.

ejercicio, las respuestas elusivas de instituciones de las cuales se busca obtener información, la oposición ilegal de reserva de información y las respuestas que retrasan la entrega de información<sup>65</sup>.

Se ha tenido conocimiento que, ante la coyuntura, la CEV ha tenido que escoger temas a los cuales referirse y ha tenido que optar por excluir de su Informe aquellos temas que no se consideran indispensables. Esto resulta de gran preocupación, pues al dejar de lado temas o asuntos que hayan hecho parte del conflicto por limitaciones de acceso a la información, con ocasión de una situación insuperable no prevista, se terminan lesionando los derechos de las víctimas por razones formales -el plazo de la Comisión- que prevalecerían sobre los aspectos sustanciales de esos derechos que quedarían recogidos en el Informe.

En el contexto ya explicado un término de tres años que se interprete de forma estricta y sin tener en cuenta los períodos durante los cuales fue imposible implementar los enfoques participativo y territorial de manera completa es inconstitucional, pues implicaría que el legislador extraordinario, al regular el término de vigencia de la CEV, violó el derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado.

Nótese con claridad que el artículo 66 transitorio de la Carta, que fue incorporado por el Acto Legislativo No 1 de 2012 del llamado “Marco Jurídico para la paz”, estableció inequívocamente que los mecanismos de justicia transicional, como la CEV, “garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (subrayado nuestro). Luego la Corte Constitucional, al interpretar el alcance de estos instrumentos, debe preferir aquella interpretación que maximice la realización de esos derechos de las víctimas, por lo cual la única interpretación constitucionalmente admisible de las normas demandadas es que éstas establecen un plazo de operación de la CEV de tres años efectivos, por lo cual deben descontarse aquellos meses en que no pudo cumplir adecuadamente sus funciones debido al impacto de la pandemia en su trabajo.

---

<sup>65</sup> Que la única forma de acceder a la información tuviese que ser por medios virtuales facilitó que las entidades pudieran interponer más barreras para que la CEV pudiera llevar adelante su ejercicio. Las barreras que comúnmente se presentaron y que se acrecentaron con la pandemia son las siguientes: Frente a las respuestas elusivas, la barrera consiste en que las instituciones dejan vencer el plazo legal previsto para dar respuesta a la Comisión, y, una vez esto ocurre, responden que no cuentan con la información solicitada. En cuanto a la oposición ilegal de reservar la información, lo que sucede es que los organismos de inteligencia dilatan las respuestas para, finalmente, responder que la información a su cargo es de reserva, lo que dilata la búsqueda de información y, genera que el tiempo enfocado en esto sea tiempo perdido. Finalmente, la barrera más grande son aquellas respuestas donde se retrasa la entrega de la información, pues las instituciones argumentan carencia de copias digitales, inexistencia de herramientas de consulta o inventarios documentales. La pandemia significó la profundización de esas barreras para el acceso a la información. En este sentido y, según información de los propios comisionados#, esta situación se acentuó más a raíz de la pandemia, pues para cumplir con el aislamiento preventivo obligatorio sólo era posible obtener la información a través de canales virtuales, lo cual resultó en una gran deficiencia en los hallazgos.

## 7. CONSIDERACIONES ADICIONALES

En esta sección presentaremos algunas consideraciones adicionales sobre: (i) el aparente choque que podría existir entre la intervención de la Corte Constitucional y la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el AFP; (ii) la intervención de la Corte y la libertad de configuración del legislador extraordinario; y (iii) sobre la distinción entre el período de la CEV y otros tipos de períodos de otras instituciones estatales.

### 7.1. Choque aparente entre la intervención de la Corte Constitucional y la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

El inciso 2 del artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017 expresa que «Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final»<sup>66</sup>. Disposición que, al no distinguir entre tipo de autoridades, incluye a las autoridades jurisdiccionales<sup>66</sup>. Por lo que, tanto en cumplimiento del principio jurídico del *pacta sunt servanda*, como de la disposición constitucional transitoria citada, los jueces, incluyendo los constitucionales, deben cumplir de buena fe con lo pactado. Debido a que el término de tres años de duración de la CEV fue pactado en el punto 5.1.1.1.7. del AFP, el juez constitucional no debería establecer un término diferente.

Es por ello que en este caso, si bien las normas demandadas son inconstitucionales, como se ha demostrado en secciones anteriores, consideramos que la solución jurídica idónea no es declararlas inexecutable y que el tribunal constitucional fije un nuevo término o que ordene al legislador que fije un nuevo término que se ajuste a los mandatos constitucionales; ya que en ambos eventos se estaría yendo en contra de lo pactado en el AFP y se incumpliría el deber, tanto de las autoridades jurisdiccionales como legislativas, de cumplir de buena fe lo pactado. Por el contrario, consideramos que ante la inconstitucionalidad que se presenta en este caso, lo adecuado es reinterpretar las normas demandadas y no sacarlas del ordenamiento jurídico, ni modificarlas en su tenor literal. De allí que, a nuestro juicio, la Corte Constitucional lo que deba hacer es declarar su exequibilidad condicionada en el entendido que, para el cómputo de los tres años de duración del mandato de la CEV, no se debe contabilizar el período contado desde el inicio de la vigencia del estado de emergencia sanitaria en el país, con el fin de que los tres años de funcionamiento de la CEV sean efectivos

---

<sup>66</sup> Corte Constitucional C 630 de 2017. MP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo

## **7.2. La intervención de la Corte Constitucional y la libertad de configuración del legislador extraordinario en el marco de las facultades concedidas por el constituyente a través del Acto Legislativo 01 de 2016**

El legislador ordinario, así como el extraordinario, cuentan con importantes márgenes de libertad al desarrollar normativamente la Constitución. Tratándose del desarrollo normativo del AFP, en lo que atañe a la CEV, la Corte Constitucional señaló que «el legislador extraordinario para la paz cuenta con un importante margen de configuración normativa en su labor de poner en marcha, diseñar e implementar una institución como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición»<sup>67</sup>. Debido a que ni la Constitución ni el Acto Legislativo 01 de 2017 establecieron de forma expresa un término de duración de la CEV, el legislador extraordinario contaba con un amplio margen de configuración sobre este punto, sólo limitado por su obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el AFP, que sí tenía una disposición al respecto.

A esto se suma que, la Corte Constitucional estimó que el término de tres años otorgado a la CEV no suponía un ejercicio irrazonable de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario ya que: (i) las funciones de la CEV no suponen la investigación uno a uno de todos los delitos cometidos en el marco del conflicto armado interno; (ii) su labor no parte de la inexistencia de investigaciones históricas sobre el conflicto armado del país y, (iii) a nivel comparado no parece ser un término irrazonable<sup>68</sup>.

En este contexto, modificar el término de tres años, consagrado en los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 parciales, iría en contra de la libertad de configuración del legislador extraordinario. Es por ello que, tal como lo expusimos en la sección anterior, a nuestro juicio, ante la inconstitucionalidad la opción adecuada no es declarar inexequibles las disposiciones demandadas y que el tribunal constitucional fije un nuevo término o que ordene al legislador que fije un nuevo término que se ajuste a los mandatos constitucionales. Por el contrario, la solución adecuada es declarar la exequibilidad condicionada de las disposiciones demandadas en el entendido de que para el cómputo de los tres años de duración del mandato de la CEV no se debe contabilizar el período contado desde el inicio de la vigencia del estado de emergencia sanitaria en el país. De esta manera, al no cambiar la disposición formulada por el legislador extraordinario, sino reinterpretarla, no se vulnera su libertad de configuración normativa.

## **7.3. El término de duración de la CEV y su diferencia con otros períodos**

Podría objetarse que la CEV, como el resto de la institucionalidad colombiana, tiene el deber de adaptarse a las inclemencias del tiempo y la vida en sociedad. Asimismo, podría decirse que, si se aceptara que el período de duración de la CEV es inconstitucional por las razones aducidas en esta

---

<sup>67</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>68</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

demanda, entonces también lo sería el de personas que ocupan cargos de elección, popular o no, sometidos a período fijo, como el Presidente de la República, gobernadores, alcaldes, Fiscal General de la Nación, Procuradora General de la Nación, Contralor General de la República, entre otros.

Consideramos que esas objeciones no tienen fundamento, pues existen tres diferencias clave entre la situación normativa de la CEV y las de los cargos arriba mencionados. La primera es que la CEV es una institución transicional y, valga la redundancia, transitoria, está diseñada para funcionar por un período de término determinado, cumplir su mandato y desaparecer de la estructura orgánica del Estado colombiano. Esto quiere decir que el período contenido en las normas demandadas no es únicamente el de permanencia en el cargo de los comisionados y comisionadas sino el de existencia de la institución. De esa manera, lo que está en juego no es si una persona ocupa o no un cargo público, es si una institución cumple el mandato que le fue conferido por el constituyente derivado y que fue acordado en un proceso de paz previo.

Incluso es claro que frente a las otras instituciones del sistema de justicia transicional creado por el AFP y el Acto Legislativo No 1 de 2017 y normas que lo desarrollan, la CEV tiene particularidades frente a la JEP y la UBPD, por cuanto esas otras dos instituciones cuentan con períodos más largos, incluso prolongables, por lo cual la pandemia no tendría frente a ellas los impactos desproporcionados que ésta ha tenido frente a la CEV.

La segunda es que las personas que ocupan cargos de elección popular en la Rama Ejecutiva tienen dentro de sus funciones el manejo de circunstancias como una pandemia o desastres naturales o causados por el ser humano de cualquier tipo. Por eso no es extraño, por ejemplo, que el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes estén contemplados como instancias de dirección del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres<sup>69</sup>. Más aún, la Ley 1523 de 2012, en su artículo 10, establece claramente que el Presidente de la República, «como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, está investido de las competencias constitucionales y legales para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en todo el territorio nacional». Así, es de la esencia de sus funciones enfrentarse a circunstancias imprevistas como una pandemia. Tanto así que el ordenamiento jurídico incluso incluye la posibilidad de decretar estados de excepción para ampliar sus facultades en escenarios excepcionales. Un caso diametralmente opuesto es el de la CEV, cuyo término de duración y funciones no tiene ninguna relación con el manejo de situaciones imprevistas de salud pública o de otra índole. Por el contrario, como mencionamos en esta demanda, está conectado a la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la reparación y la no repetición y a la naturaleza transitoria de las medidas excepcionales para la transición.

La tercera está en los intereses y principios en juego con una posible ampliación del mandato de la CEV en comparación con una actuación similar frente a los términos de las personas que ocupan cargos de elección, popular o no, sometidos a período fijo. En esencia, extender los períodos de permanencia en el cargo del Presidente de la República, gobernadores, alcaldes y otros funcionarios afecta en forma

---

<sup>69</sup> Ley 1523 de 2012, arts. 9.1., 9.3 y 9.4.

muy grave principios constitucionales esenciales relacionados con la vigencia del Estado de Derecho, la democracia y el sistema de pesos y contrapesos. El modelo constitucional colombiano está basado en la celebración periódica fija de elecciones<sup>70</sup> y el modelo de pesos y contrapesos depende necesariamente de esa periodicidad<sup>71</sup>. Reinterpretar el período de la CEV por el contrario no afecta de ninguna manera esos principios, pues los comisionados y comisionadas no son de elección popular ni de período fijo y tampoco tienen funciones de nominación o electorales frente a órganos de control o independientes. El único principio que podría verse comprometido es el de sostenibilidad fiscal, pero la participación de la CEV en el presupuesto general de la Nación es mínima y, aún así, puede reducirse para cumplir las funciones que no fue posible cumplir durante el último año. De hecho, como explicamos anteriormente, más que afectar principios constitucionales, la reinterpretación del término de vigencia de la CEV contribuye a la garantía de los derechos de las víctimas y de los objetivos que el constituyente derivado se trazó en el artículo 66 transitorio constitucional, puesto que al interpretar el período de la CEV como tres años efectivos, la Corte está no sólo maximizando la garantía del derecho a la verdad, dentro del respeto de la libertad de configuración del legislador extraordinario.

De esa manera, el hecho de que la Corte Constitucional deba reinterpretar el término de vigencia de la CEV no significa que se deba actuar de la misma forma frente al de personas que ocupan cargos de elección, popular o no, sometidos a período fijo. Y que ni siquiera sea aplicable el razonamiento de esta demanda y de la posible sentencia de la Corte a las otras instituciones del sistema de justicia transicional, como la JEP o la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

## **8. AGOTAMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

De acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tres son los requisitos que debe satisfacer toda demanda de inconstitucionalidad. En la demanda se debe señalar (i) el objeto demandado; (ii) el concepto de violación; y (iii) la razón por la cual es competente la Corte Constitucional.

---

<sup>70</sup> Al respecto ha afirmado la Corte Constitucional: «Las elecciones constituyen en un régimen democrático el mecanismo por excelencia para escoger a los representantes del pueblo y, en tal sentido, el artículo 260 constitucional prevé que los ciudadanos eligen directamente Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores (...) Pero estos representantes populares ejercen sus competencias por un período señalado por la Constitución o la ley, es decir, no son elegidos por un plazo indefinido o para que se perpetúen en el ejercicio del poder, sino que periódicamente han de llevarse a cabo elecciones para proveer sus plazas. La idea misma de representación va ligada por lo tanto a los períodos fijos y a las elecciones periódicas». Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>71</sup> Al respecto ha dicho la Corte Constitucional: «la introducción del período presidencial en el esquema institucional constituye un mecanismo de control, por cuanto la demarcación temporal de su mandato le impone al jefe de Estado la obligación de atenerse al tiempo previamente señalado y de propiciar la sucesión de conformidad con las reglas establecidas, para evitar la prolongada concentración del poder en su propia persona y procurar que, conforme a los dictados constitucionales, las instituciones se acomoden a las nuevas realidades originadas en la renovación periódica de la suprema magistratura y conserven así el equilibrio inherente a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos». Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

A su turno, el objeto demandado supone señalar las normas o apartes de normas que son acusadas como inconstitucionales, con la transcripción de su texto por cualquier medio o aportando un ejemplar de su publicación oficial. Este requisito incluye revisar: a) la vigencia de la norma; b) la eventual presencia de una cosa juzgada; y c) y la necesidad de identificar una proposición jurídica completa o realizar una integración de la unidad normativa.

El concepto de violación debe observar tres condiciones mínimas: (i) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas (numeral 2º, artículo 2º del Decreto 2067 de 1991); (ii) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas; y (iii) exponer las razones por las cuales las disposiciones normativas demandadas violación la Constitución, y que estas razones sean claras (que exista un hilo conductor en la argumentación que permita al lector la comprensión del contenido de la demanda), ciertas (presentar cargos contra una proposición jurídica real, existente y que tenga conexión con el texto de la norma acusada, y que no sea una simple deducción de o los demandantes), específicas (se debe formular al menos un cargo constitucional concreto y directamente relacionado con las disposiciones acusadas), pertinentes (que los reproches se basen en la confrontación del contenido de una norma superior con el de la norma demandada, por lo que no se debe basar en argumentos de naturaleza legal o doctrinaria, o de puntos de vista subjetivos del o los demandantes) y suficientes (empleo de argumentos que conduzcan a una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición atacada).

Finalmente, la Corte Constitucional debe ser la competente para conocer de la demanda y esto debe ser explicado por quienes demandan.

En el presente caso, consideramos se satisfacen todos los requisitos antes mencionados, a continuación se individualiza su cumplimiento:

### **8.1. Objeto demandado**

En la sección 2 de la presente demanda dimos satisfacción a este requisito. Se señalaron las normas o apartes de normas que son acusadas: los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 parciales; y se presentó su transcripción literal.

Adicionalmente, las normas demandadas (i) se encuentran vigentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano, (ii) pese a que fueron estudiadas de forma automática por la Corte Constitucional en sentencia C-017 de 2018, se encuentran cobijadas por la figura de la cosa juzgada aparente, tal como se demostró en la sección 3 de la presente demanda; y (iii) se presenta una proposición jurídica completa correspondiente al término del mandato de la CEV.

## 8.2. Concepto de la violación

**a. Normas constitucionales infringidas:** en la sección 4 de esta demanda dimos cumplimiento a este requisito. Se señalaron como normas constitucionales infringidas por las disposiciones acusadas: el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017; el artículo 66 transitorio de la Constitución Política; el artículo transitorio 1 del título transitorio de la Constitución “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”; y, en general, los derechos a la verdad y a las garantías de no repetición.

**b. Exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales:** en la sección 4 de la presente demanda expusimos el contenido normativo de las disposiciones constitucionales infringidas. En síntesis, el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017 establece la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el AFP; y los artículos 66 transitorio de la Constitución Política y 1º transitorio del título transitorio de la Constitución “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” reconocen los derechos de las víctimas a la verdad y a las garantías de no repetición, así como el deber de que exista verdad plena sobre lo ocurrido durante el conflicto armado interno. A lo que se añade que el mismo artículo transitorio 1 del título transitorio de la Constitución reconoce a la CEV como un mecanismo de justicia transicional diseñado para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas.

**c. Razones por las cuáles las normas demandadas violan las disposiciones constitucionales**

**(i) Síntesis de las razones:** el término de duración de la CEV previsto por las disposiciones demandadas fue declarado constitucional en sentencia C-017 de 2018, porque la Corte consideró que no era evidentemente arbitrario ni desproporcionadamente reducido; sin embargo, en esta providencia se hizo el estudio bajo el supuesto de que los tres años de labores de la CEV fueran efectivos pues se daban en condiciones de normalidad. De allí que exista una cosa juzgada aparente al no haber estudiado la constitucionalidad de este término en condiciones de excepcionalidad y que limitan el trabajo presencial, como ocurre con el hecho sobreviniente de la pandemia del Covid-19. En este contexto, solamente el 40% del tiempo de labores de la CEV transcurrió durante condiciones de normalidad, lo que impide cumplir cabalmente las funciones de la CEV y que, por tanto, genera una vulneración de los derechos a la verdad y garantías de no repetición de las víctimas, así como la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el AFP.

**(ii) Claridad:** existe un hilo argumentativo conductor en la demanda comprensible para la lectura que se resume de la siguiente forma: (i) existen unas normas demandadas que establecen el período de 3 años del mandato de la CEV (sección 2); (ii) sobre estas disposiciones existe cosa juzgada aparente, toda vez que en sentencia C-017 de 2018 la Corte Constitucional no estudió la constitucionalidad de este período en condiciones

excepcionales como las de una pandemia, que implica restricciones al trabajo presencial y territorial (sección 3); (iii) el hecho sobreviniente de la pandemia del Covid-19 genera que el término de 3 años, contados de forma continua e ininterrumpida, sea inconstitucional porque no permite que la CEV cumpla cabalmente sus funciones, lo que vulnera los derechos a la verdad y a las garantías de no repetición de las víctimas, y contraviene la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el AFP (secciones 4, 5 y 6) puesto que no se garantizarían los tres años efectivos de funcionamiento de la CEV; pero (iv) para garantizar que la decisión de la Corte Constitucional no vaya en contravía del cumplimiento de buena fe de lo pactado en el AFP o que se vulnera la libertad de configuración del legislador extraordinario, conviene que la decisión sea declarar la exequibilidad condicionada de las disposiciones acusadas, siempre que se entienda que los tres años deben ser de labores efectivas que permitan cumplir los mandatos de la CEV (secciones 7.1 y 7.2); y (v) el término de la CEV debe distinguirse de otros períodos como el de los cargos de representación popular, porque la ampliación de estos otros términos genera una grave vulneración del principio democrático y la separación de poderes (sección 7.3).

- (iii) **Certeza:** se presentan cargos contra una proposición jurídica real, existente y con conexión del texto de las normas acusadas. De los artículos 1 y 24 (parciales) del Decreto 588 de 2017 se puede extraer la siguiente proposición jurídica: el período de duración del mandato de la CEV es de tres años contados a partir de la terminación del período de preparación de la Comisión y de forma continua e ininterrumpida.
- (iv) **Especificidad:** en la presente demanda se formula dos cargos constitucionales concretos y directamente relacionados con las disposiciones acusadas. Los cargos son: (i) la violación por parte de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del deber de implementar de buena fe el AFP y, (ii) la violación por parte de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del derecho a la verdad y el derecho a las garantías de no repetición.
- (v) **Pertinencia:** lo reproches formulados se basan en la confrontación del contenido de las normas constitucionales (vulneran el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017; el artículo 66 transitorio de la Constitución Política; el artículo transitorio 1 del título transitorio de la Constitución “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”; y, en general, los derechos a la verdad y a las garantías de no repetición de las víctimas desarrollados por la jurisprudencia constitucional) y el contenido normativo de las normas demandadas (artículos 1 y 24 -parciales- del Decreto 588 de 2017). En particular, porque al contarse de forma continua e ininterrumpida el término de mandato de la CEV, ante el hecho sobreviniente de la pandemia del Covid-19, esta no puede cumplir a cabalidad con sus funciones, lo que implica una vulneración de los derechos a la verdad y garantías de no repetición de las víctimas, así como la obligación de cumplir de buena fe lo pactado en el AFP.

- (vi) **Suficiencia:** en la presente demanda consideramos haber presentado argumentos suficientes para generar una clara duda sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

### 8.3. Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para revisar la constitucionalidad de los artículos 1 y 24 parciales del Decreto 588 de 2017, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 y 3º del Decreto Ley 121 de 2017; así como de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º de la Constitución Política, por tratarse de disposiciones de un decreto con fuerza de ley. A esto se suma lo ya expresado sobre la existencia de cosa juzgada aparente en el presente caso.

### 8.4. Legitimación de los demandantes

Este no se trata de un requisito propiamente del contenido de la demanda, sino de su presentación. La Corte Constitucional ha señalado que “al considerarse la acción pública de inconstitucionalidad un derecho político exclusivo de los ciudadanos colombianos (artículos 40, 99 y 241 Constitución Política), es necesario que se cumpla con el requisito formal de la presentación personal”<sup>72</sup>. Sin embargo, con ocasión de la pandemia del Covid-19, el artículo 2º del Decreto 806 de 2020, aplicable a la jurisdicción constitucional por disposición expresa de su artículo 1º, estableció que “(...) las actuaciones no requerirán de firmas manuscritas o digitales, **presentaciones personales** o autenticaciones adicionales, ni incorporarse o presentarse en medios físicos” (subrayado fuera del texto). En consecuencia, estimamos que se satisface la legitimación en la causa para la presentación de la demanda de constitucionalidad bajo estudio al acompañar a la demanda las copias de las cédulas de ciudadanía que acreditan la condición de ciudadanos de los aquí demandantes.

---

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Auto 677 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

## **9. CONCLUSIÓN: LA CORTE CONSTITUCIONAL DEBE DECLARAR EXEQUIBLE CONDICIONADAMENTE LOS ARTÍCULOS 1 (PARCIAL) Y 24 (PARCIAL) DEL DECRETO 588 DE 2017 EN EL ENTENDIDO QUE, DENTRO DE LOS TRES AÑOS DE DURACIÓN DEL MANDATO DE LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN, NO SE CUENTA EL PERÍODO EN EL CUAL LA PANDEMIA AFECTÓ EL DEBIDO FUNCIONAMIENTO DEL ORGANISMO**

De acuerdo con lo aquí expuesto, concluimos que la Corte Constitucional debe declarar exequibles condicionadamente los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017, en el entendido de que, para el cómputo de los tres años de duración del mandato de la CEV, no se debe contar el período de vigencia del estado de emergencia sanitaria decretado el 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 2020, o bien, en el entendido de que no se debe contar el período que va desde la declaración del estado de emergencia sanitaria y hasta la reactivación económica que habilita de nuevo gran parte de las actividades presenciales, ocurrida con la expedición y entrada en vigencia del Decreto 580 de 2021.

Esto se debe a que la interpretación contraria, esto es, la que implica un cómputo continuo del término de duración del mandato de la CEV, conduce a la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas. Con ocasión de la pandemia de la COVID-19, la CEV ha encontrado obstáculos para desarrollar cabalmente sus funciones, lo que produce una violación de la obligación de implementar de buena fe lo pactado en el AFP, contenida en el Acto Legislativo 02 de 2017 y el derecho de las víctimas a la verdad.

Adicionalmente, la Corte Constitucional debe pronunciarse de fondo en el presente caso y decidir sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas porque ocurrió el fenómeno de la cosa juzgada aparente. Si bien la Corte ya se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto 588 de 2017 en la sentencia C-017 de 2018 (incluyendo su término de duración), en el caso bajo estudio se cumplen los dos requisitos señalados por la Corte en la sentencia C-174 de 2017 para que opere la cosa juzgada aparente en decretos ley expedidos en el marco de las facultades especiales para la paz, a saber: (i) estamos frente a un problema constitucional objetivo y trascendental, consistente en que en el plazo de tres años, dadas las restricciones impuestas por la pandemia, la CEV no pudo ni podrá cumplir apropiadamente sus funciones, lo cual afecta el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad e implica una violación del Acto Legislativo 02 de 2017; y (ii) existe cosa juzgada aparente pues fue un aspecto que la Corte no estudió en su motivación, ya que nunca analizó si el plazo de tres años era razonable en caso de que ocurriera un hecho de las dimensiones y la trascendencia de la pandemia que pudiera afectar tan gravemente el funcionamiento de la CEV, como se demostró en las secciones anteriores.

Ahora bien, debido a que el término de tres años de duración de la CEV, sobre el cual recae la inconstitucionalidad, fue establecido por un decreto con fuerza de ley y pactado en el AFP, a primera vista pareciera que la intervención de la Corte Constitucional podría o bien ir en contra de lo pactado; o bien en contra de la libertad de configuración. Sin embargo, como se demostró en las secciones 7.1 y 7.2, por eso se requiere es que la Corte declare la exequibilidad condicionada de las disposiciones acusadas, siempre que se entienda que el término de tres años de duración del mandato de la CEV deben ser años de labor efectiva que permitan cumplir cabalmente con sus funciones.

## 10. PETITORIO

En atención a lo expuesto anteriormente, los demandantes solicitamos a la Corte Constitucional que:

**PRIMERO.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 parciales, bajo el entendido que el cómputo de los tres años de duración del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición no incluye el período de vigencia del estado de emergencia sanitaria decretado en el país.

O, en subsidio de lo anterior,

**SEGUNDO.** Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 parciales, bajo el entendido que el cómputo de los tres años de duración del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición no incluye el período comprendido entre la declaratoria del estado de emergencia sanitaria (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020) y la entrada en vigencia del decreto que dispone la reactivación económica segura (Decreto 580 del 31 de mayo de 2021).

## 11. NOTIFICACIONES

Se recibirán notificaciones en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia –, ubicado en la Calle 35 No. 24 – 19 de la ciudad de Bogotá D.C. Asimismo, queda a disposición de la Corte Constitucional los correos electrónicos [notificaciones@dejusticia.org](mailto:notificaciones@dejusticia.org); [dguzman@dejusticia.org](mailto:dguzman@dejusticia.org); [corporacionpercadi@gmail.com](mailto:corporacionpercadi@gmail.com); [asovida.granada@hotmail.com](mailto:asovida.granada@hotmail.com); [claudiamira7484@gmail.com](mailto:claudiamira7484@gmail.com); [fundaguagua@gmail.com](mailto:fundaguagua@gmail.com); [jucegamo24@gmail.com](mailto:jucegamo24@gmail.com); [mujer\\_amor\\_vida@yahoo.com](mailto:mujer_amor_vida@yahoo.com); [paiis@uniandes.edu.co](mailto:paiis@uniandes.edu.co); y [julibustamante@uniandes.edu.co](mailto:julibustamante@uniandes.edu.co).

Cordialmente,

Por la Corporación Personas con Capacidades Diversas (PERCADI),



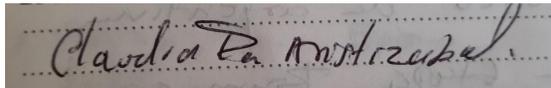
**ÉDGAR ENRIQUE BERMÚDEZ DE ÁVILA**  
**C.C. 72.243.999 DE BARANQUILLA (ATLANTICO)**  
Presidente y Representante legal

Por la Asociación de Víctimas Unidas por la Vida (ASOVIDA),

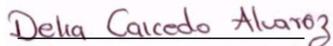


**GLORIA ELCY RAMÍREZ ARIAS**  
**C.C. 52.433.410**  
Representante legal

Por la Red Colombiana de Lugares de Memoria,



**CLAUDIA PATRICIA ARISTIZABAL MIRA**  
**C.C. 43.477.018**  
Coordinadora Nodo Antioquia



**DELIA CAICEDO ÁLVAREZ**  
**C.C. 38.640.924**  
Coordinadora Nodo Pacífico



**JULIO CÉSAR GARCÍA MONTES**  
**C.C. 1.052.066.708**  
Coordinador Nodo Caribe



**JOSEFINA PERDOMO RIVERA**  
**C.C. 20.340.042.**  
Coordinadora Nodo Sur Oriente



Facultad  
de Derecho

PAIIS  
Programa de Acción  
por la Igualdad y  
la Inclusión Social

Dejusticia  
Derecho  
Justicia  
Sociedad



Por el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Universidad de los Andes,

**JULIANA BUSTAMANTE REYES**

**C.C. 52.220.434**

Directora PAIIS

**MARÍA ALEJANDRA DÍAZ SALGAR**

**C.C. 1.019.133.828**

Integrante PAIIS

Por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia),

**DIANA ESTHER GUZMÁN**

**C.C. 52'886.418 de Bogotá**

Subdirectora