

Bogotá D.C., 5 de agosto de 2021

HONORABLE MAGISTRADO
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Referencia: Intervención de Elementa DDHH

Radicado: D-14338

Asunto: 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".

Accionantes: Édgar Enrique Bermúdez de
Ávila, Gloria Elcy Ramírez Arias, Claudia
Patricia Aristizábal Mira, Delia Caicedo
Álvarez, Julio César García Montes, Josefina
Perdomo Rivera, Juliana Bustamante Reyes,
María Alejandra Díaz Salgar y Diana Esther
Guzmán.

Paula Aguirre Ospina, identificada como aparece al pie de mi firma, mayor de edad,
abogada y vecina de Bogotá, actuando en calidad de representante legal y
coordinadora de la oficina de Elementa, Consultoría en Derechos (en adelante

Elementa DDHH) en Colombia, presento la siguiente intervención en el marco del proceso de acción pública de inconstitucionalidad de la referencia 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”*.

Elementa DDHH es una organización de derechos humanos conformada por un equipo multidisciplinario y feminista que trabaja desde un enfoque socio-jurídico y político, para aportar a la construcción y fortalecimiento regional de los derechos humanos a través de nuestras sedes en Colombia y México. Brindamos asesoría técnica-jurídica y acompañamos procesos sociales y políticos, con el fin de alcanzar una sociedad más justa, equitativa e igualitaria que reivindique el discurso de los derechos humanos y sus actores. Buscamos ser un referente en el uso creativo del derecho como herramienta para el cambio social. En nuestra área de política de drogas y derechos humanos trabajamos con la sociedad civil, las instituciones del Estado y entidades privadas a través de la creación de escenarios jurídicos viables, estrategias de litigio e incidencia política, con el fin de consolidar en la región una regulación responsable que respete y garantice los derechos de las personas.

La presente intervención tiene por objetivo presentar argumentos de carácter constitucional, de acuerdo a los estándares nacionales e internacionales, sobre la necesidad de declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del decreto 588 de 2017. Para esto, el escrito se dividirá en cuatro apartados: i) en primer lugar haremos referencia expresa al derecho a la verdad y su importancia en los procesos de justicia transicional; ii) posteriormente, abordaremos el papel de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (en adelante CEV) en la garantía del derecho a la verdad y la importancia de su enfoque participativo y territorial; iii) en seguida, presentaremos algunas consideraciones sobre principios de interpretación que pueden ser relevantes para tener a consideración en el caso concreto y, por último; iii) presentaremos conclusiones y peticiones.

1. EL DERECHO A LA VERDAD Y SU IMPORTANCIA EN LOS PROCESOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

El derecho a la verdad tiene una extensa trayectoria en el ordenamiento constitucional colombiano, la cual puede rastrearse desde la Sentencia C-228 de 2002, donde se reconoció su importancia en el marco de los procesos penales. Sin embargo, en el año 2006, en la Sentencia C-370, la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz y desarrolló la importancia de este derecho en el marco de procesos de justicia transicional al indicar que: “[es] el derecho de las víctimas de delitos a conocer la verdad de lo ocurrido y el derecho de la sociedad a esclarecer procesos de macrocriminalidad que afectan de manera masiva y sistemática los derechos humanos de la población, son derechos constitucionales¹”, dando paso así no sólo al reconocimiento de este como un derecho fundamental², sino a su relación intrínseca con los procesos de justicia transicional en Colombia.

Ahora bien, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP o Acuerdo de Paz), firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP, contempla al derecho a la verdad como uno de los pilares en su capítulo de víctimas, reconociendo que:

“Esclarecer lo sucedido a lo largo del conflicto, incluyendo sus múltiples causas, orígenes y sus efectos, es parte fundamental de la satisfacción de los derechos de las víctimas, y de la sociedad en general. La reconstrucción de la confianza depende del esclarecimiento pleno y del reconocimiento de la verdad.”³

Este reconocimiento como pilar del derecho a la verdad surge de la estructura misma que se ha ido consolidando en los procesos de justicia transicional alrededor del

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

² Lo cual se consolidaría en sentencias posteriores como la C-753 de 2013, T-083 de 2017, C-007 de 2018 y C-588 de 2019.

³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, pág. 124.

mundo⁴, y que adoptó el AFP, en la cual el derecho a la verdad (tanto individual como colectivo) tiene una relevancia tal que se convierte en una necesidad para alcanzar también la satisfacción de justicia, la reparación integral de las víctimas y las garantías de no repetición⁵.

Lo anterior ha llevado a que el derecho a la verdad sea reconocido por tribunales de derechos humanos -como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH)- como una obligación de los Estados para evitar la impunidad, al tiempo que como un derecho de las víctimas -por su componente reparador- y de la sociedad -por su importancia para prevenir que este tipo de violaciones vuelvan a ocurrir en el futuro-⁶.

Vale la pena resaltar que este derecho se encuentra directamente en el texto constitucional desde que el Acto Legislativo 2 de 2017 creó un artículo transitorio que establece una serie de instrumentos de justicia transicional, dentro de los cuales se incluye como pilar de dichos procesos el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y además se establece la creación de una Comisión de la Verdad⁷ bajo el objetivo de garantizar y satisfacer dicho derecho.

2. EL PAPEL DE LA CEV EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VERDAD Y LA IMPORTANCIA DE SU ENFOQUE PARTICIPATIVO Y TERRITORIAL

⁴ Véase: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *El Estado de Derecho y la Justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, agosto de 2004. S/2004/616.

⁵ Uprimny, Rodrigo y Saffon, María Paula. Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial. En: *Justicia Transicional: Teoría y praxis*. 2006, p. 1.

⁶ Véase: Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 77 y Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 297.

⁷ Acto Legislativo 2 de 2012, artículo 1, artículo transitorio 66.

Haciendo una lectura profunda del AFP, encontramos que el derecho a la verdad, al ser un pilar de los acuerdos, atraviesa cada uno de sus componentes. Sin embargo, es claro que la satisfacción de este derecho se centra en el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJNR), especialmente en la CEV⁸.

De este modo, si bien se reconoce la importancia de la verdad y el esclarecimiento que otorgarán la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (en adelante UBPD), así como de las verdades que desde la sociedad civil puedan contribuir a la reconstrucción de la memoria, es claro que el Acuerdo de Paz centra en la CEV la mayor responsabilidad frente a la satisfacción del derecho a la verdad, pues es ésta la única estructuralmente diseñada y con un mandato específico dirigido a solventar este derecho más allá de las limitaciones institucionales o legales que tienen los demás órganos del SIVJNR⁹.

Ahora bien, cabe destacar que el actuar de la CEV se encuentra orientado por una serie de criterios como lo son: 1) la centralidad de las víctimas, 2) la participación amplia pluralista y equilibrada; 3) el enfoque territorial; 4) el enfoque diferencial y de género; 5) la coordinación con otras medidas de construcción de paz; y 6) la promoción de la convivencia y la reconciliación¹⁰. Estos criterios se encuentran regulados en el decreto 588 de 2017, obedeciendo a lo acordado en el punto 5.1.1.1 del AFP, cuya remisión se encuentra de forma expresa en el artículo 2 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017.

De estos criterios, para el caso que nos ocupa, es importante resaltar el **enfoque territorial** y el **criterio participativo**, los cuales se vieron afectados por las medidas de restricción adoptadas a nivel nacional en razón de la pandemia por COVID-19, toda vez que, como se expone en la demanda presentada, *“los investigadores que se desplazaban a las regiones para obtener los testimonios de todos aquellos que quisieran*

⁸ Véase: AFP, punto 5.1.1.

⁹ Véase: Derecho a la verdad: alcances y límites de la verdad judicial. En: Justicia Transicional y AFP, punto 5.1.1.

¹⁰ Véase: Decreto 588 de 2017, arts. 5-10.

participar en el esclarecimiento de la verdad se vieron en la imposibilidad de hacerlo, dadas las restricciones del aislamiento”¹¹.

Lo anterior es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que en gran parte del país no se cuenta con las herramientas tecnológicas necesarias para lograr trasponer estos procesos de forma efectiva a un método virtual, tales como una buena conexión a internet, o simplemente las personas no sienten seguridad en brindar la información por estos métodos¹². Así lo ha indicado el Comisionado Alejandro Valencia, al afirmar que la presencialidad es la única forma de generar la confianza que este tipo de trabajo de recolección de testimonios requiere¹³.

Los criterios de enfoque territorial y amplia participación son sumamente importantes no sólo para el trabajo de la CEV sino para garantizar un cumplimiento adecuado de lo pactado en la totalidad del Acuerdo de Paz. No por nada son principios que irradian todo el AFP, y que se reconocen desde la introducción de los mismo¹⁴, reconociendo así la necesidad de solución del problema de la brecha campo-ciudad y de una nueva perspectiva de lo nacional desde un enfoque territorial, como lo exponen los profesores Sánchez Iglesias y Sánchez Jiménez¹⁵.

Adicionalmente, cabe resaltar que el trabajo de garantizar estos principios de territorialidad y participación tampoco ha sido una tarea fácil desde el inicio de las labores de la CEV. A finales de 2019, en el primer informe presentado por la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN o Procuraduría) ante el Congreso de la República, sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría ya había advertido la existencia de ciertos obstáculos que impedían la

¹¹ 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*”, pág. 23.

¹² *Ibidem*.

¹³ Diario el País. *El año decisivo de la Comisión de la Verdad en Colombia*. Tomado de: <https://elpais.com/internacional/2020-12-04/el-ano-decisivo-de-la-comision-de-la-verdad-en-colombia.html>

¹⁴ Véase: AFP, pág. 6.

¹⁵ Véase: Sánchez Iglesias, Eduardo y Sánchez Jiménez, Vicente. «El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombiano». *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 121 (abril de 2019). DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.67.

participación de las víctimas en los territorios, tales como la falta de condiciones de seguridad y la necesidad de acciones de pedagogía para incentivar la participación de las víctimas en los territorios¹⁶.

Asimismo, en el informe presentado en 2020 también por la PGN, si bien se evidenciaron grandes avances en cuanto al despliegue de la territorialidad con la puesta en marcha y funcionamiento de 22 casas de la verdad¹⁷, aún existía una baja participación de actores del conflicto en la CEV (sólo el 1.5% de las entrevistas realizadas correspondían a actores del conflicto¹⁸), lo cual se debía a problemas como un limitado avance en las mesas nacionales y dificultades de coordinación con la JEP¹⁹. Estos problemas no pudieron solucionarse durante el año 2020 debido a las restricciones de movilidad y la prohibición de realizar eventos masivos que trajo la pandemia por la COVID-19, lo que a su vez dificultó el funcionamiento de las Casas de la Verdad dispuestas en los territorios²⁰.

Cabe destacar que casi el 30% de las 10.755 personas entrevistadas hasta finales de 2020 habían acudido al sistema bajo el formato de entrevistas colectivas²¹. De hecho, la propuesta para incrementar el despliegue territorial por parte de la CEV para el 2020 se centraba en 1) la recolección de información primaria; 2) el análisis de dicha información; 3) la promoción del diálogo social; y 4) el desarrollo de acciones de comunicación masiva nacional con enfoque territorial²²; demostrando así que las estrategias para profundizar la territorialidad y participación de las acciones de la CEV requerían claramente de una situación de normalidad que permitiera acciones de comunicación masiva y de recolección de información primaria, métodos que se

¹⁶ Procuraduría General de la Nación, *Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*, Bogotá, Colombia, septiembre de 2020, pág. 346-347. Tomado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>

¹⁷ *Ibíd.*, pág. 354.

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 350.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 353.

²⁰ *Ibíd.*, pág. 365.

²¹ *Ibíd.*, pág. 348.

²² *Ibíd.*, pág. 354.

vieron gravemente afectados por las medidas adoptadas en razón de la pandemia por la COVID-19.

3. LA GARANTÍA DEL MAYOR NIVEL POSIBLE DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS COMO PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN

Teniendo en cuenta que la demanda presentada solicita una reinterpretación de los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017, con el fin de que el cómputo de los tres años de duración del mandato de la CEV no incluya el periodo durante el cual la CEV no pudo ejercer sus actividades de forma óptima debido a las medidas de restricción impuestas en razón de la pandemia por la COVID-19, consideramos necesario resaltar una serie de elementos y criterios que respaldarían una interpretación en dicho sentido.

El primer criterio de interpretación que consideramos fundamental a considerar es el consagrado en el acto legislativo 1 de 2012 que incluyó el artículo transitorio 66 en la Constitución Política, toda vez que éste, al crear un marco jurídico para los mecanismos de justicia transicional venideros en Colombia, consagra la importancia de garantizar *“el mayor nivel posible de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”*²³.

Igualmente, en directa relación con lo anteriormente mencionado, se encuentra el *principio de interpretación pro persona*, desarrollado tanto en la jurisprudencia constitucional de Colombia²⁴ como en los pronunciamientos de la Corte Interamericana²⁵, según el cuál se debe optar, dentro de dos interpretaciones posibles,

²³ Acto Legislativo 1 de 2012, Art. 1, artículo transitorio 66.

²⁴ Véase: Corte Constitucional. Sentencia C-438 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁵ Véase: Corte IDH. Caso Vélez Llor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrs. 34 y 35; Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205 y Caso Blake Vs. Guatemala. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 1999. Serie C No. 57.

por la interpretación que sea más favorable a la dignidad humana y, en consecuencia, a la protección de los derechos humanos.

Lo anterior, además de resaltar la importancia de una interpretación que garantice la satisfacción del derecho a la verdad, tanto en su dimensión individual como en la colectiva, solicita que el examen de constitucionalidad acuda a una integración de los principios mencionados de forma que se constituya una **interpretación pro víctimas** en la que la Corte Constitucional contemple una realidad no previsible que afectó a la totalidad de la institucionalidad colombiana, llevando, incluso, a que se crearan excepciones en procesos judiciales y administrativos del orden nacional²⁶.

4. CONCLUSIÓN Y PETICIONES

A lo largo del presente escrito se argumentaron las razones por las que una interpretación textual de los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017, que no tenga en cuenta los inconvenientes, las barreras y las dificultades generadas por la pandemia de COVID-19 en el cumplimiento de las funciones de la CEV pondría el riesgo la garantía del derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad colombiana.

Por lo anteriormente expuesto y bajo la adopción de un enfoque interpretativo pro víctimas, solicitamos respetuosamente:

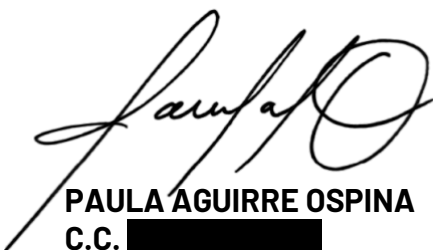
- DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 parciales, bajo el entendido de que el cómputo de los tres años de duración del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición no incluye el periodo de vigencia del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

O, en subsidio de lo anterior,

²⁶ Véase los Decretos Legislativos 491 de 2020 y 564 de 2020, así como las sentencias C-242 de 2020 y C-213 de 2020, que declaran la exequibilidad de estos decretos que, en razón del Estado de Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia por COVID-19, crearon una serie de excepciones en cuanto a términos judiciales y administrativos, debido a la imposibilidad de ejecutar las funciones institucionales de forma óptima.

- DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de los artículos 1 y 24 del Decreto 588 de 2017 parciales, bajo el entendido de 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 periodo 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).

Cordialmente,



PAULA AGUIRRE OSPINA
C.C. [REDACTED]
Representante Legal
Elementa DDHH



JORGE FORERO NEME
C.C. [REDACTED]
Abogado investigador
Elementa DDHH



SOFÍA MÉNDEZ FRANCO
C.C. [REDACTED]
Pasante
Elementa DDHH