

DERECHO A LA VERDAD – Alcance y regulación internacional

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Resolución 2005/66 de 2005 y el Consejo de Derechos Humanos de la misma Organización en la Resolución 12/12 de 2009 reconocen «la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos». El documento ONU E/CN.4/2005/102/Add.1, que compendia el «[c]onjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad» consagra el «[d]erecho [i]nalienable a la [v]erdad» [...] Para la ONU tal derecho se conjuga con el principio al que denomina «deber de recordar» según el cual el conocimiento de la historia por un pueblo forma parte de su patrimonio, por lo que se deben adoptar medidas encaminadas a preservar del olvido a la memoria colectiva. También se apareja con el derecho imprescriptible de las víctimas y sus familias a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima directa. De allí que incumbe a los Estados adoptar las medidas adecuadas, incluida la creación de una comisión de la verdad u otra comisión de investigación, con el objeto de establecer los hechos pertinentes y cerciorarse de la verdad. Al decir de la doctrina especializada, los orígenes del derecho a la verdad se remontan al derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros, refrendado por el derecho internacional humanitario en los artículos 32 y 33 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 y de 1977, y a las obligaciones que incumben a las partes en conflictos armados de buscar a las personas dadas por desaparecidas. Las desapariciones forzadas de personas y otras violaciones manifiestas de los derechos humanos durante períodos de violencia en diversos países de América Latina condujeron a la identificación y al reconocimiento del derecho a la verdad por parte de diferentes órganos internacionales, en particular la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas, y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Dichos órganos han invocado este derecho para hacer valer y reivindicar otros derechos humanos. También han expandido el ámbito del derecho a la verdad más allá de la información sobre los sucesos en relación con personas desaparecidas, a fin de incorporar detalles sobre otras violaciones graves de los derechos humanos y el contexto en el que ocurrieron. En períodos posteriores a los conflictos armados, o a tensiones internas, el derecho a la verdad se ha invocado a menudo para ayudar a las sociedades a comprender las causas subyacentes de los conflictos. [...] Para la Organización de las Naciones Unidas, en adelante ONU, conocer la verdad acerca de la suerte que han corrido las personas desaparecidas o recibir información sobre otros abusos cometidos en los conflictos, es un derecho.

FUENTE FORMAL: PROTOCOLO ADICIONAL 1 A LOS CONVENIOS DE GINEBRA DE 1949 Y 1977 – ARTÍCULO 32 / PROTOCOLO ADICIONAL 1 A LOS CONVENIOS DE GINEBRA DE 1949 Y 1977 – ARTÍCULO 33

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el alcance de los derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación, ver: Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas

COMISIÓN DE LA VERDAD – En el sistema internacional de protección de los derechos humanos / COMISIONES DE LA VERDAD – Naturaleza, objeto y funciones / DERECHO A LA VERDAD – Como forma de reparación / COMISIONES DE LA VERDAD – Principios que se deben observar

Las comisiones de la verdad tienen por objeto investigar extrajudicialmente los casos, en un esfuerzo por comprender el alcance y las pautas de las violaciones cometidas, así como sus causas y consecuencias. También intentan prevenir que se produzcan nuevos abusos, formulando recomendaciones específicas en materia de reformas institucionales y de política. Al igual que la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha anotado que el derecho internacional de los derechos humanos reconoce que toda persona tiene derecho a conocer la verdad; y que, en el caso de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus familiares, acceder a la verdad de lo ocurrido constituye una forma de reparación. Según ha manifestado el ente interamericano, las comisiones de la verdad son «órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o al derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años». Así, pese a que sus funciones son altamente relevantes, no pueden ser consideradas como un sustituto del proceso judicial, en lo que este comporta como método que se orienta por la búsqueda de la verdad, y no excusan la obligación indelegable del Estado de investigar las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción, identificar a los responsables, imponerles sanciones y asegurar a la víctima una adecuada reparación, todo dentro del imperativo de combatir la impunidad. Los órganos del sistema interamericano han hecho énfasis en la necesidad de que las comisiones puedan acceder a la información necesaria para cumplir con su mandato. En principio, el acceso debe darse en las mismas condiciones que se garantizan a los operadores judiciales que investigan violaciones de derechos humanos. Ahora bien, según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, el establecimiento de comisiones de la verdad debe observar, entre otros, los siguientes principios: i) Decisión nacional: No en todos los países o en todas las transiciones es apropiado crear una comisión de la verdad. La decisión debe corresponder siempre a cada país. ii) Modelo único y específico del país: Cada comisión será única y corresponderá al contexto nacional y a las oportunidades existentes. iii) Independencia operacional: Se requiere la cooperación de las autoridades a fin de que las comisiones tengan acceso a los documentos y a la asignación de fondos públicos para cumplir su tarea; sin embargo, debe coincidir con una clara independencia operacional. La confianza del público en sus resultados depende de la capacidad de la comisión para trabajar sin intereses políticos y de que su funcionamiento esté alejado de la influencia directa o el control del Gobierno.

COMISIÓN DE LA VERDAD – Características

Asimismo, señala las siguientes características de las aludidas comisiones: i) Período de funcionamiento: El mandato debe precisar las fechas de inicio y de terminación, aunque las fechas pueden ser flexibles, y permitir una o más posibles prórrogas breves, pero debe fijarse el posible período total de funcionamiento. Es preciso evitar que los trabajos de la comisión se prolonguen excesivamente, ya que pueden perder definición e impulso, y con el tiempo el interés del público. ii) Recursos humanos: El mandato debe fijar un período preparatorio una vez designados los miembros de la comisión y antes de que comience el período oficial de operación. Entre los preparativos iniciales pueden figurar la planeación de la planta de personal, vinculación de los servidores, capacitación del talento humano, etc. El tamaño de la planta de personal puede variar durante el período de operación de la comisión de la verdad, según la fase de trabajo en que se encuentre, y de seguro se necesitará un equipo mucho más pequeño para redactar y coordinar el informe final. iii) Distribución del informe [...].

NORMAS QUE DESARROLLAN EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA – Deben tener conexidad material y teleológica

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera es la piedra angular de la estructura jurídica que establece y regula la nueva institucionalidad encargada de darle operatividad. Así, las normas que lo desarrollan, incluso las constitucionales, deben tener conexidad material y teleológica. La jurisprudencia constitucional así lo ha aclarado al decir que las reformas deben estar necesariamente asociadas a la consecución de los objetivos pactados en el Acuerdo Final, de forma tal que evidencien su dirección a implementar y desarrollar el Acuerdo. Los actos legislativos que se dicten deben perseguir el propósito de «dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera», es decir, deben guardar evidente conexidad material, directa, clara y estrechamente vinculada con los contenidos específicos del Acuerdo. Además, debe haber una respuesta instrumental y finalística con el objetivo de permitir la transición hacia la paz y contribuir al desarrollo de los compromisos previamente acordados y consignados en el Acuerdo Final.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los acuerdos de paz, ver: Corte Constitucional, sentencia C-630 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo

COMISIÓN DE LA VERDAD EN EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA / COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN – Naturaleza y finalidad / INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD – Naturaleza y generalidades / COMISIÓN DE LA VERDAD – Independencia y autonomía

[D]e acuerdo con nuestro ordenamiento, la Comisión es una entidad pública de naturaleza autónoma e independiente, del orden nacional, de rango constitucional, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio, con un período de tres (3) años de duración (sin perjuicio del mes siguiente a la conclusión de los trabajos, para la publicación del Informe Final). No tiene carácter judicial y cuenta con el mandato expreso de investigar la verdad sobre lo ocurrido en el conflicto -con las víctimas como eje central- y promover la no repetición. Debe elaborar un informe final que tenga en cuenta los diferentes contextos, refleje las investigaciones y contenga las conclusiones y recomendaciones de su trabajo. Es necesario que el informe se presente de manera oficial mediante un acto público a las ramas del poder público y al conjunto de la sociedad colombiana; además debe ser socializado. La publicación del Informe Final se realizará durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos. En todo caso, el informe deberá tener la más amplia y accesible difusión y contará con el desarrollo de las iniciativas culturales y educativas que estime la comisión. [...] El Acto Legislativo 1 del 4 de abril de 2017 [...] creó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición como un ente autónomo del orden nacional, temporal, con personería jurídica, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio y de carácter extrajudicial. La independencia y la autonomía se refieren a la no vinculación del ente a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, y por lo tanto, a la facultad de actuar sin que se ejerza sobre él especie alguna de inspección de tutela por parte de un superior; también implica la titularidad de una facultad de regulación sobre su funcionamiento, en orden a cumplir su misión. Un régimen de

autonomía comprende tres esferas especiales y concurrentes: i) la autonomía administrativa; ii) la autonomía presupuestal; y iii) la autonomía jurídica. [...] Entonces, la autonomía que la Constitución reconoce a algunas entidades tiene como objetivo permitir que estas adelanten su gestión en forma libre e independiente, sin interferencias ni injerencias de otras autoridades, y en ningún caso pueden estar subordinadas a las acciones u omisiones de la Administración, ni tener un carácter supletivo frente a las funciones que corresponda cumplir a otras autoridades públicas. En tal sentido, las técnicas de la autonomía, según lo anota el profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor, permiten garantizar el funcionamiento sin intervención de la Administración en aspectos instrumentales pero esenciales como el poder de autoorganización, la gestión del personal y la gestión de los medios patrimoniales. De allí que la autonomía administrativa que tiene la Comisión le permita darse su propio reglamento, determinar su estructura interna y planta de personal, adoptar el manual de funciones, etc. La autonomía técnica – jurídica la faculta para adoptar protocolos, lineamientos y demás aspectos de metodología de trabajo. La autonomía presupuestal se refleja en la facultad de aprobar el presupuesto y en la de celebrar los contratos, acuerdos y convenios requeridos para su adecuado funcionamiento. Como mecanismo extrajudicial que es, sus actividades no pueden ser utilizadas para realizar imputaciones penales ante ninguna autoridad judicial, y la información que reciba o produzca no podrá ser trasladada a autoridades judiciales ni ser requerida u otorgársele valor probatorio.

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2016 – ARTÍCULO 2 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 – ARTÍCULO TRANSITORIO 1 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 – ARTÍCULO TRANSITORIO 2 / DECRETO LEY 588 DE 2017 – ARTÍCULO 1 / DECRETO LEY 588 DE 2017 – ARTÍCULO 13

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la naturaleza, autonomía y generalidades de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, ver: Corte Constitucional, sentencia C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, ver: Corte Constitucional, sentencia C-017 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera

SOCIALIZACIÓN O DIVULGACIÓN DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD – Alcance e importancia / INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD – No permitir y garantizar su divulgación sería inconstitucional / TÉRMINO PARA LA SOCIALIZACIÓN DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD – Omisión normativa

Como se acaba de señalar, la difusión del informe final es una actuación trascendental para el cumplimiento de la misión que le encomendó el acto legislativo a la Comisión de la Verdad. Dicha actividad es el instrumento paradigmático para «ofrecer una explicación amplia de [la] complejidad [del conflicto] a toda la sociedad» y «promover el reconocimiento de las víctimas» y «la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición» [...]. La realización de estos propósitos no se consigue únicamente con la redacción del informe final, pues, pese a su indiscutible importancia, dicho informe no deja de ser un instrumento escrito. Es indispensable que sea conocido, comprendido y, especialmente, interiorizado por la ciudadanía y por las autoridades públicas. Dado que su fuerza es moral y simbólica, por lo que su autoridad solo radica en parte en su capacidad para documentar en un texto el relato de la guerra,

únicamente cumplirá su cometido en tanto se fomente la apropiación de su contenido entre los habitantes del país. No está de más poner de presente que la verdad a la que se alude en la normativa, en la jurisprudencia y en la doctrina no equivale de manera simple a la llamada «verdad por correspondencia», la que tampoco —menos aún— resulta de recibo como finalidad del proceso y de la prueba judiciales, aunque en todos los casos sirva de faro y de ideal regulativo. Bien sabido es, por lo demás, que las ciencias empíricas son, hoy por hoy, suficientemente cuidadosas en lo que respecta a aproximaciones absolutas en materia de verdad. En cualquier caso, se trata de un tema de debate respecto del cual se plantean diversas aproximaciones. El asunto es, pues, asaz complejo y determina que el objeto de la CEV no se podría cumplir con la mera elaboración de un informe, que vendría a ser una reificación de menor utilidad, incluso si no se destinase apenas a los anaqueles. La socialización, que es el arco total de la materia a la que se refieren consulta y concepto, implica que, para quienes reciben el informe, se aumenta de manera absolutamente sustancial la información histórica, por una parte, pero por la otra se abren interpretaciones, hermenéuticas, que difieren de conformidad con las más diversas circunstancias. Este hecho indudable y profundo supone poner de relieve la centralidad de la labor de socialización que debe ser hecha por la Comisión; esta labor, tal como la normativa y el órgano lo tienen bien entendido, apunta a la restauración y a ejercicios de reconstrucción de la memoria. [...] Dicho de manera sintética: el thelos restaurativo exige la socialización; sin esta, no se puede cumplir con el objeto de la Comisión de la Verdad. Lo que se acaba de expresar introduce la sustentación que a continuación se ofrece respecto de la afirmación contenida en el presente acápite, en el sentido de que «no permitir y garantizar la divulgación del informe sería inconstitucional». [...] [A]l no disponer un término para la socialización del informe, el Decreto Ley 588 de 2017 incurre en una omisión normativa que dificulta la ejecución de las normas contenidas en el Acto Legislativo 01 de 2017. Esta situación obliga a la Sala a insistir en un breve comentario a propósito del valor normativo de la Constitución. [...] Con arreglo a esta disposición, es claro que la Comisión de la Verdad es la entidad encargada de llevar a cabo «la más amplia y accesible difusión» del informe final. Este precepto encuentra pleno respaldo en el Acto Legislativo 01 de 2017. En todo caso, pese a que el decreto reconoce que la Comisión se encuentra llamada a realizar esta actuación, omitió fijar un término para su cumplimiento efectivo. Tal omisión conlleva un obstáculo para la realización de las actividades requeridas por la Comisión de la Verdad. Para superar este escollo, es necesario tener en cuenta las dos siguientes circunstancias: i) esta entidad es la titular de la competencia en cuestión y ii) el eventual incumplimiento de esta labor implica un abierto desconocimiento de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017, falta que haría mella en el valor normativo de la Constitución.

FUENTE FORMAL: ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2017 – ARTÍCULO TRANSITORIO 2 / DECRETO LEY 588 DE 2017 – ARTÍCULO 13

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PÚBLICO – Alcance / ANALOGÍA – Alcance y requisitos para su aplicación

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

de las exigencias planteadas por los principios de igualdad y justicia material. El brocardo *Ubi Eadem Ratio, Ibi Eadem Legis Dispositio* refiere el imperativo de aplicar una misma disposición legal a aquellos casos que comparten una idéntica razón o fundamento. En este orden de ideas, la analogía pretende colmar los inevitables vacíos normativos que se presentan en los sistemas jurídicos mediante la aplicación de reglas o criterios que han sido discernidos para la solución de casos similares. [...] [C]onviene destacar la importancia del ejercicio de análisis que deben adelantar los operadores jurídicos, con el fin de discriminar las similitudes y diferencias que presentan los casos entre los que se proyecta la realización de una analogía. Sin excepción, el empleo de esta figura exige la ejecución de un análisis concienzudo que permita establecer, en primer lugar, la similitud efectiva de los casos en sus aspectos más relevantes y, en segundo término, la identificación de los elementos normativos que pueden ser transferidos al supuesto de hecho que carece de una regulación específica. Sobre el particular, resulta oportuno hacer referencia al Concepto 2274 de la Sala de Consulta y Servicio Civil. En dicha oportunidad, la Sala también hizo énfasis en la relevancia del análisis previo en el que se determina la conducencia de la analogía. En ese sentido, advirtió que dicho ejercicio pretende establecer la existencia de los siguientes elementos: «(i) un asunto o conflicto que debe resolverse; (ii) la inexistencia de una ley exactamente aplicable a ese asunto; y (iii) una ley que regula casos o materias semejantes (no iguales) que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho». Una vez verificado el cumplimiento de estos requisitos, el operador jurídico se encuentra llamado a aprovechar la solución que el legislador ha dispuesto para solventar la controversia análoga. Al obrar de este modo, según fue señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-083 de 1995, en lugar de dar aplicación a una fuente subsidiaria del ordenamiento jurídico, el operador jurídico da aplicación a una norma legal pertinente y válida.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 345 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 346 / DECRETO 111 DE 1996 – ARTÍCULO 38 / LEY 153 DE 1887 – ARTÍCULO 8

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el principio de legalidad del gasto público, ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2389 del 25 de septiembre de 2018, Rad. 11001-03-06-000-2018-00129-00(2389), C.P. Édgar González López; y, Corte Constitucional, sentencia C-308 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la figura de la analogía y su aplicación, ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2274 del 10 de noviembre de 2015, Rad. 11001-03-06-000-2015-00182-00(2274), C.P. Álvaro Namén Vargas

LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL – Concepto y principios / PROHIBICIÓN DE EJECUTAR EL OBJETO SOCIAL DE LA ENTIDAD DURANTE EL TRÁMITE DE LA LIQUIDACIÓN – Alcance / DECRETO 254 DE 2000 – Aplicación analógica a entidades nacionales como la Comisión de la Verdad / LIQUIDACIÓN DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD – Medidas en relación con la preservación del archivo de la información recolectada en el marco de sus funciones / LIQUIDACIÓN DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD – Plazo y alcance

[L]a Sala [...] subrayó que la liquidación de las entidades públicas es un trámite que pone fin a una institución del Estado, y que –entre otros propósitos- pretende

garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles para asegurar el pago de los débitos de la entidad. Adicionalmente, ha dicho la Sala que el procedimiento se apoya en varios principios, entre los que sobresalen los siguientes: i) universalidad, ii) igualdad de los acreedores y iii) imposibilidad de ejecutar el objeto social durante el proceso. Para efectos de la presente consulta, es menester detenerse en el tercer principio, que versa sobre la prohibición de ejecutar el objeto social de la entidad durante el trámite de liquidación. En aplicación de dicho principio, las actividades que constituyen el giro ordinario quedan proscritas, pues la entidad debe concentrar sus esfuerzos en garantizar la satisfacción de los derechos de sus acreedores y en la realización del interés general en el trámite correspondiente. Si bien es cierto que el aludido Decreto 254 -con las modificaciones de la Ley 1105 de 2006- tiene como ámbito de aplicación las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, resulta aplicable analógicamente a entidades nacionales como la Comisión, en la medida en que no posean un régimen de disolución y liquidación propio. A pesar de que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición fue creada por el Acto Legislativo 1 de 2017 como un ente autónomo, con personería jurídica y sujeto a un régimen legal propio, no puede omitirse la circunstancia de que en todo caso es una entidad pública del orden nacional. También se precisa que ni el Acto Legislativo 1 de 2017 ni el Decreto Ley 588 de 2017 prevén normativa alguna sobre la disolución y liquidación de la Comisión. [...] En todo caso, advierte la Sala que para el proceso de liquidación debe tenerse presente que son facultades exclusivas de la Comisión adoptar medidas para el archivo de la información recolectada dentro del marco de sus funciones, y, al término de su mandato, tomar las medidas necesarias para asegurar su preservación. También definirá la entidad que será depositaria de sus archivos y que los custodiará, y deberá establecer los protocolos que habrá de aplicar. [...] El plazo para realizar la liquidación, y el inicio de su cómputo, deben ser fijados en el acto mediante el cual el Gobierno ordene la liquidación. El plazo podrá ser prorrogado por acto administrativo debidamente motivado. [...] El Gobierno Nacional debe expedir el acto administrativo que ordene la liquidación, y en él deberá proveer lo concerniente a: i) la designación del liquidador por parte del Presidente de la República, ii) la designación del revisor fiscal en el proceso de liquidación, iii) la prohibición de vincular nuevos servidores públicos, iv) la realización de inventarios y avalúos de los activos y pasivos de la entidad, v) la prohibición expresa al representante legal de la entidad de realizar cualquier tipo de acto que no esté dirigido a la liquidación de la entidad, vi) la destinación de bienes y rentas, vii) la situación de los servidores públicos y viii) el plazo para realizar la liquidación, el cual podrá prorrogar el Gobierno por acto debidamente motivado.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 254 DE 2000 / LEY 1105 DE 2006

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la liquidación de entidades públicas, ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2417 del 12 de noviembre de 2019, Rad. 11001-03-06-000-2019-00065-00(2417), C.P. Álvaro Namén Vargas

RECURSOS DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD – Asignación

El Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de colaboración armónica y en cumplimiento de los mandatos derivados del proceso de paz, deberá garantizar los aspectos presupuestales necesarios para que la Comisión funcione durante el término necesario para la socialización. Comoquiera que la socialización del informe y los preparativos para su cierre forman parte del mandato, es viable que en la ley de apropiaciones se incluyan los recursos necesarios, dado que se debe atender al funcionamiento previsto en las normas que desarrollan la Comisión, en

concordancia con los postulados del Acuerdo Final de Paz, instrumento que tiene fuerza vinculante cuandoquiera que las autoridades deban interpretar el ordenamiento atinente.

PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL – Alcance

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

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4

DECRETO EJECUTIVO – Definición y noción / DECRETOS EJECUTIVOS – Como mecanismos que permiten a la Rama Ejecutiva velar por el cumplimiento de la Constitución Política

De esta manera, el Presidente, como «Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa» (art. 189 CP), tiene especial responsabilidad y mandato en torno al cumplimiento del compromiso del Estado colombiano en relación con el Acuerdo Final, para lo cual cuenta con instrumentos materiales y jurídicos a su alcance, reconocidos en la Constitución y que se fundamentan en su carácter normativo. Por lo demás, es entendido que dicho compromiso apunta en la dirección de lo consagrado en el artículo 22 superior: La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Entre los instrumentos viables, como vehículo de interpretación y aplicación efectiva, surgen los llamados decretos ejecutivos. Explica Manuel Fernando Quinche que estos decretos tienen una categoría residual en cuanto no caben en las categorías de decretos del orden nacional como son los decretos leyes, legislativos, reglamentarios, del Plan Nacional de Desarrollo, estatutarios bajo facultades concedidas por el constituyente primario, los expedidos como resultado de regulación supletiva autorizada por el Constituyente Secundario, que desarrollen leyes marco o cuadro, de corrección de yerros y compiladores. Se definen como decretos ejecutivos aquellos que permiten la ejecución de actividades preferentemente administrativas, de conformidad con las potestades dispuestas por el artículo 189 de la Constitución. Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha explicado que los decretos ejecutivos se encuentran dentro de los llamados decretos administrativos, en los que el Presidente actúa en uso de su función ordinaria, la función administrativa, y tienden a la aplicación concreta de disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado que el Presidente de la República puede, por medio de un decreto ejecutivo, desarrollar la facultad propia de velar por el estricto cumplimiento de las leyes, prevista en el artículo 189 numeral 10 de la Carta. [...] Entonces, una manera mediante la cual el Ejecutivo puede velar por el cumplimiento de la *Lex superior* y norma *normarum* es efectuando un desarrollo normativo administrativo que la interprete de una manera estricta. [...] El vacío generado por la omisión normativa —que implica que no exista un período delimitado para la amplia y efectiva socialización del informe final— debe ser colmado con la expedición de un decreto ejecutivo [...].

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 189 / LEY 4 DE

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la noción de los decretos ejecutivos, ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1657 del 21 de julio de 2005, Rad. 1657, C.P. Gustavo Aponte Santos y Sección Cuarta, auto del 11 de diciembre de 2007, Rad.

VACÍO NORMATIVO QUE IMPLICA QUE NO EXISTA UN PERÍODO DELIMITADO PARA LA AMPLIA Y EFECTIVA SOCIALIZACIÓN DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD – Debe ser colmado con la expedición de un decreto ejecutivo / PLAZO TOTAL QUE TIENE LA COMISIÓN DE LA VERDAD – Para cumplir con las labores encomendadas legalmente

[F]rente a la omisión del Decreto Ley 588 de 2017 sobre el plazo de dicha socialización, es necesario tomar las medidas requeridas para que, bajo el marco del mandato constitucional, la Comisión pueda realizar sus objetivos, ejecutar integralmente sus funciones, proteger los derechos de las víctimas y, en el ámbito de sus competencias, dar cumplimiento a las obligaciones del acuerdo de paz. Corresponde entonces a la Comisión ponderar y determinar de manera razonable el tiempo requerido correspondiente. De esa manera, el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de colaboración armónica y en cumplimiento de los mandatos derivados del proceso de paz, deberá garantizar los aspectos presupuestales necesarios para que la Comisión funcione durante el término necesario para la socialización a la cual se ha hecho referencia en la consulta y a lo largo de este concepto. [...] [S]iendo la divulgación del informe final una de las tareas más trascendentales de la Comisión de la Verdad, resulta obligatorio para el Presidente brindar el respaldo institucional para que su socialización se desarrolle sin inconvenientes, para lo cual puede apelar a la expedición de un decreto ejecutivo, el cual tiene pleno respaldo en la Constitución, pues no solo honra el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final, sino los mandatos del Acto Legislativo 2 de 2017 que vinculan al conjunto del aparato estatal a cuyo frente se encuentra en su condición de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Finalmente, podría argüirse que la regulación de estos asuntos debería realizarse dentro del marco de una ley, por tratarse de la determinación de un asunto relevante para el funcionamiento de una autoridad administrativa del orden nacional. [...] Según se ha señalado en este concepto, el ordenamiento jurídico no ha establecido el término correspondiente a la realización de las funciones de difusión y socialización del informe final que debe cumplir la Comisión, en los términos consagrados en la norma de rango constitucional. Se trata, pues, de la expedición de una regulación que no contraría a la ley, sino que la complementa en lo que esta no reguló, en materia cobijada por expreso mandato constitucional. [...] Los plazos dispuestos para el funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición se encuentran establecidos en los artículos 1 y 13 numeral 5 del Decreto 588 de 2017, así: un «período de tres (3) años de duración» para la elaboración del informe; «un período previo de hasta seis (6) meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento», y un término de un (1) mes para la «publicación del Informe Final», que consistirá en la presentación del «informe, de manera oficial, mediante acto público, a las Ramas del Poder Público y al conjunto de la sociedad colombiana». Teniendo en cuenta que el Decreto 588 de 2017 omitió fijar el término en el que habrá de realizarse la socialización del informe final, tarea sustancial cuya competencia fue asignada por el ordenamiento a la Comisión, es menester que el presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, especifique los términos en que dicha competencia debe ser ejecutada.

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

FUENTE FORMAL: DECRETO 588 DE 2017 – ARTÍCULO 1 / DECRETO 588 DE 2017 – ARTÍCULO 13 NUMERAL 5

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

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

Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00046-00(2464)

Actor: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

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

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

I. ANTECEDENTES

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

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

En tal virtud, efectúa las siguientes preguntas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los interrogantes formulados por el Departamento Administrativo, la Sala analizará los siguientes puntos: i) La verdad y los derechos humanos, ii) las comisiones de la verdad en el sistema internacional de protección de los derechos humanos y los que se consideran como aspectos relevantes para su establecimiento iii) la Comisión de la Verdad en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, iv) la Comisión de la Verdad en el ordenamiento jurídico nacional, v) la Comisión de la Verdad en la jurisprudencia constitucional, vi) naturaleza de la Comisión, vii) el informe final de la Comisión. Necesidad de socialización en las regiones, viii) no permitir y garantizar la divulgación del informe, competencia de la Comisión para la cual no se fijó un término, sería inconstitucional, ix) el principio de legalidad del gasto, x) la analogía para efectos de liquidación, xi) liquidación de entidades públicas del orden nacional, xii) conclusiones y xiii) la expedición de un decreto ejecutivo.

A. La verdad y los derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Resolución 2005/66 de 2005 y el Consejo de Derechos Humanos de la misma Organización en la Resolución 12/12 de 2009 reconocen «la importancia de respetar y

garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos».

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

Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2002.

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

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

⁵ Op cit. Página 61.

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

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

i) Decisión nacional:

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

ii) Modelo único y específico del país:

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

iii) Independencia operacional:

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

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

Asimismo, señala las siguientes características de las aludidas comisiones:

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

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

ii) Recursos humanos:

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

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

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

iii) Distribución del informe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En suma, al decir de la Corte en la sentencia C-630 de 2017, el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016 es una política pública de Estado cuya

⁷ Op cit. Página 31.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017

⁹ Ibidem.

implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades, con el fin de garantizar el derecho a la paz.

Lo entiende así, porque:

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

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

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

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

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

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

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

[...]

5.1.1.1.1. Criterios orientadores:

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

- *Imparcialidad e independencia:* La Comisión será un mecanismo imparcial e independiente con plena autonomía para el desarrollo de su mandato y el cumplimiento de sus funciones.

- *Carácter transitorio:* La Comisión será excepcional y funcionará durante un tiempo limitado de tal forma que sus conclusiones y recomendaciones puedan contribuir de manera efectiva a la construcción de una paz estable y duradera.

[...]

- *Mecanismo extra-judicial:* La Comisión será un mecanismo extra-judicial. En este sentido, sus actividades no tendrán carácter judicial, ni podrán implicar la imputación penal de quienes comparezcan ante ella. La información que reciba o produzca la Comisión no podrá ser trasladada por esta a autoridades judiciales para ser utilizada con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales o para tener valor probatorio; ni las autoridades judiciales podrán requerírsela. La Comisión podrá solicitar la información que requiera para el cumplimiento de su mandato ante los magistrados, jueces y organismos de investigación, de acuerdo con los protocolos que se establezcan para el efecto, siempre respetando las garantías del debido proceso.

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

[...]

5.1.1.1.4. Funciones:

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

[...]

- *Elaborar un informe final que tenga en cuenta los diferentes contextos, refleje las investigaciones en torno a todos los componentes del mandato y contenga las conclusiones y recomendaciones de su trabajo. El Informe de la Comisión será presentado de manera oficial mediante acto público a las ramas del poder público y al conjunto de la sociedad colombiana.*

[...]

- *Implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo con los medios de comunicación para dar cuenta, durante su funcionamiento, de los avances y desarrollos en el cumplimiento de todas las funciones de la Comisión, y asegurar la mayor participación posible. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para que la Comisión cuente con amplio acceso a medios de comunicación públicos. El Informe Final, en particular, tendrá la más amplia y accesible difusión, incluyendo el desarrollo de iniciativas culturales y educativas, como por ejemplo la promoción de exposiciones y recomendar su inclusión en el*

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

[...]

5.1.1.1.7. Duración:

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

[...]

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

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

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

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

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

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

Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de

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

constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

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

CAPÍTULO I

SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN

Artículo transitorio 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). *El Sistema Integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.*

El Sistema Integral parte del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; del reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de alguna manera en graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario; del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

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

El Sistema Integral hará especial énfasis en medidas restaurativas y reparatorias, y pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas. Uno de los paradigmas orientadores de la JEP será la aplicación de una justicia restaurativa que preferentemente busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido.

Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de verdad y responsabilidades. El cumplimiento de estas condicionalidades será verificado por la Jurisdicción Especial para la Paz.

PARÁGRAFO 1o. *El Sistema Integral tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado. El enfoque de género y diferencial se aplicará a todas las fases y procedimientos*

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

del Sistema, en especial respecto a todas las mujeres que han padecido o participado en el conflicto.

La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección.

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

CAPÍTULO II

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

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

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

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

El 5 de abril de 2017, en ejercicio de las facultades otorgadas mediante el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, antes transcrito, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 588 de 2017 «[p]or el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición».¹²

A continuación, se transcriben los apartes más pertinentes:

i) Con respecto a su término de duración:

ARTÍCULO 1º. Naturaleza de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. *De conformidad con el artículo transitorio 2 del Acto Legislativo 01 de 2017, póngase en marcha la Comisión*

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

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

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

ii) Sobre las funciones:

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

1. Investigar todos los componentes de su mandato, a través de las metodologías y formas de recolección y análisis de información necesarias para tal efecto, considerando las generalmente aceptadas por las ciencias sociales, con un enfoque de género, y teniendo en cuenta los anteriores esfuerzos de construcción de la verdad, incluyendo como insumo básico, entre otros, los informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

E. La Comisión de la Verdad en la jurisprudencia constitucional

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

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

Es así como la Comisión es un ente extrajudicial del orden nacional, que tiene personería jurídica, y autonomía, cuyo rol es explicar el fenómeno del conflicto armado en su integridad, dando cuenta de su origen, dinámicas de desarrollo, y daños producidos, y haciendo especial énfasis en la visibilización de las víctimas.:

La Sentencia C-017 de 2018 anotó que la inclusión de la Comisión como mecanismo de un proceso de justicia transicional cuenta con un soporte claro en la experiencia comparada, pues ha constituido un instrumento importante para cumplir con el deber de garantizar los derechos de las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos.

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

La autonomía técnica se expresa, entre otros aspectos, en la facultad que se le atribuye para adoptar su metodología de trabajo, en la prerrogativa de acoger los criterios de priorización y planes territoriales así como los protocolos, lineamientos y demás aspectos para la entrega de archivos en custodia, y en la competencia de reglamentar el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo que se ocupará de implementar las recomendaciones que la Comisión efectúe en su informe final.

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

Dado que la Comisión no constituye un órgano ajeno a la estructura estatal en general, y de transición en particular, su régimen jurídico propio prevé aspectos relacionados con la forma en que interactúa con otras autoridades, y sujeta su funcionamiento a principios constitucionales, además de comprometer la responsabilidad de quienes prestan sus servicios en este órgano a los poderes sancionatorios y administrativos del Estado.

Por otro lado, estimó la Corte que el plazo de 3 años de labores de la CEV no infringe el derecho a la verdad de las víctimas, en la medida en que no resulta evidentemente arbitrario ni desproporcionadamente reducido y, por consiguiente, ha de considerarse como una válida manifestación de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario para la paz.

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

- i) El esclarecimiento de la verdad y la reconstrucción de la memoria histórica que se debe llevar a cabo no supone la investigación uno a uno de todos los delitos cometidos o de todas las prácticas de violencia que tuvieron lugar en el periodo objeto de estudio.
- ii) Las labores de la Comisión no partirán de la inexistencia de investigaciones históricas sobre el conflicto armado en el país.
- iii) El tiempo de mandato concedido se encuentra dentro del promedio de otras comisiones de la verdad.

F. Naturaleza de la Comisión

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

La independencia y la autonomía se refieren a la no vinculación del ente a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, y por lo tanto, a la facultad de actuar sin que se ejerza sobre él especie alguna de inspección de tutela por parte de un superior; también implica la titularidad de una facultad de regulación sobre su funcionamiento, en orden a cumplir su misión.¹⁴

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

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

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-050 de 1994.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-655 de 2003.

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

[E]stablecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e independencia, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos¹⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

Con esa óptica, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera insiste en la particular importancia de

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 1176 de 2004.

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

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-017 de 2018.

una amplia difusión, hasta el punto de recomendar actividades culturales y educativas, entre otros mecanismos de socialización.

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

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

Por otro lado, deberá ser oficialmente presentado a las ramas del Poder Público y a la sociedad en su conjunto y publicado durante el mes siguiente a la conclusión de los trabajos, con una amplia y accesible difusión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La socialización, que es el arco toral de la materia a la que se refieren consulta y concepto, implica que, para quienes reciben el informe, se aumenta de manera absolutamente sustancial la información histórica, por una parte, pero por la otra se abren interpretaciones, hermenéuticas, que difieren de conformidad con las más diversas circunstancias. Este hecho indudable y profundo supone poner de relieve la centralidad de la labor de socialización que debe ser hecha por la Comisión; esta labor, tal como la normativa y el órgano lo tienen bien entendido, apunta a la restauración y a ejercicios de reconstrucción de la memoria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[L]a Sala [Plena] estima que el plazo de 3 años de labores de la CEV no infringe el derecho a la verdad de las víctimas, en la medida en que no resulta evidentemente arbitrario ni desproporcionadamente reducido y, por consiguiente, ha de considerarse como una válida manifestación de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario para la paz (supra fundamento 3). La Corte encuentra que, en ese tiempo, el derecho a la verdad de las víctimas, consideradas las características de la CEV, puede ser satisfecho» [Subraya la Sala].

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

[...]

8. Implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo con los medios de comunicación para dar cuenta, durante su funcionamiento, de los avances y desarrollos en el cumplimiento de todas las funciones de la CEV, y

asegurar la mayor participación posible. El informe final, en particular, tendrá la más amplia y accesible difusión, incluyendo el desarrollo de iniciativas culturales y educativas, como, por ejemplo, la promoción de exposiciones y recomendar su inclusión en el pénsam educativo. En todo caso, las conclusiones de la CEV deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria.

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

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

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

I. El principio de legalidad del gasto

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

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

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

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

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

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

El principio de legalidad se traduce entonces, en la incorporación de ingresos y gastos en el presupuesto, por manera que, para incluir recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse su monto, y por otra parte, las erogaciones como

una autorización máxima de gasto. Todo lo anterior sujeto a los títulos jurídicos de gasto consagrados en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución y en el artículo 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Dice la señalada normativa:

Constitución Política, artículo 346.

[...]

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

Estatuto Orgánico del Presupuesto:

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

a) A créditos judicialmente reconocidos;

b) A gastos decretados conforme a la ley;

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

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

J. La analogía para efectos de la liquidación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

K. Liquidación de entidades públicas del orden nacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Corresponde entonces a la Comisión ponderar y determinar de manera razonable el tiempo requerido correspondiente. De esa manera, el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de colaboración armónica y en cumplimiento de los mandatos derivados del proceso de paz, deberá garantizar los aspectos presupuestales necesarios para que la Comisión funcione durante el término necesario para la socialización a la cual se ha hecho referencia en la consulta y a lo largo de este concepto.

ii) Sobre la asignación de recursos a la Comisión

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

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

iii) Sobre la liquidación de la Comisión

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

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

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

M. La expedición de un decreto ejecutivo

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

La existencia del principio de supremacía constitucional que implica que toda actuación que se adelante dentro del Estado de derecho está sometida al orden jurídico y específicamente a la Constitución, la cual sirve de sustento de dicho

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

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

orden. «La Constitución no sólo es norma, sino la primera de las normas del ordenamiento entero, *la norma fundamental, lex superior*»²², de donde se sigue también su aplicación directa.

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

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

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

En este estado de las cosas, es obligación del Ejecutivo actuar conforme a los postulados del Acuerdo y en tal medida llevarlo a cabo mediante la expedición de una normativa que mediante una interpretación fiel, asegure que sus finalidades se cumplan. Recuerda la Sala lo sostenido por la Corte Constitucional en la sentencia C – 630 de 2017, en el sentido de que, además del cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final, este constituye una política pública de Estado.

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

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

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

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

²³ *Ibidem*.

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

la dirección de lo consagrado en el artículo 22 superior: La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Concepto 1657 de 2005.

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

Implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo con los medios de comunicación para dar cuenta, durante su funcionamiento, de los avances y desarrollos en el cumplimiento de todas las funciones de la Comisión, y asegurar la mayor participación posible. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para que la Comisión cuente con amplio acceso a medios de comunicación públicos. El Informe Final, en particular, tendrá la más amplia y accesible difusión, incluyendo el desarrollo de iniciativas culturales y educativas, como por ejemplo la promoción de exposiciones y recomendar su inclusión en el pénsun educativo. En todo caso, las conclusiones de la Comisión deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria. (Subraya la Sala)

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

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

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

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

Según se ha señalado en este concepto, el ordenamiento jurídico no ha establecido el término correspondiente a la realización de las funciones de difusión y socialización del informe final que debe cumplir la Comisión, en los términos consagrados en la norma de rango constitucional. Se trata, pues, de la expedición de una regulación que no contraría a la ley, sino que la complementa en lo que esta no reguló, en materia cobijada por expreso mandato constitucional.

Desde este punto de vista, conviene tener en cuenta que la Corte Constitucional ha manifestado que el concepto de reserva legal no implica «per se» el desarrollo completo y exhaustivo de la institución regulada. Solo es necesario que se establezcan los lineamientos generales, el contenido mínimo²⁹ o el criterio

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-353 de 2006.

inteligible³⁰ de tales instituciones, de modo que las normas de jerarquía subsiguiente puedan encargarse de su desarrollo normativo. Máxime -sería necesario acotar en este caso- cuando se trata de un mandato constitucional esencial al que debe proveerse para efectos de su cumplida ejecución.

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

IV LA SALA RESPONDE

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado
(con aclaración)

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala