

Bogotá D.C., agosto 6 de 2021

Honorable Magistrado
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NÁJAR
Corte Constitucional de Colombia
E. S. D.
Ciudad

Expediente: D-14338

Asunto: Intervención ciudadana dentro del trámite de la acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017, “por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”

Honorable magistrado,

Los y las abajo firmantes, integrantes de organizaciones defensoras de derechos humanos y de la sociedad civil, colombianos y colombianas mayores de edad, identificados civil y profesionalmente como aparece al pie de nuestras firmas, nos dirigimos de manera respetuosa a este Despacho con el fin de presentar intervención ciudadana dentro del trámite de la acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017 “por medio del cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”, en los términos del Decreto 2067 de 1991.

La presente intervención estará centrada en (i) exponer un recuento de la relevancia de aplicar la figura de *trámite urgencia* a la demanda; (ii) presentar el estatus de cosa juzgada de los artículos demandados; (iii) poner de presente puntos importantes de cara a la efectividad de los derechos en el marco de la pandemia y la brecha digital; por último una breves (iv) conclusiones.

Así pues, presentamos el siguiente:

ÍNDICE

ANTECEDENTES	2
II. LOS CARGOS DE CONSTITUCIONALIDAD	2
III. SOLICITUD DE TRÁMITE DE URGENCIA NACIONAL	3
IV. CONCEPTOS DE VULNERACIÓN	4
La cosa juzgada de la sentencia C-017 de 2018.	4
El estatus de la cosa juzgada de los artículos demandados: sentencias C-174 de 2017 y la C-017 de 2018	4
2. Los problemas objetivos y trascendentales cubiertos por cosa juzgada aparente	6

3. Prevalencia de los derechos sustanciales	7
B. La efectividad de la Administración Pública en la garantía del derecho a la verdad de las víctimas, en condiciones de igualdad, en el contexto de justicia transicional.	8
1. El principio de igualdad en el acceso a derechos y prestaciones de sujetos de especial protección constitucional.	9
2. La efectividad del Estado en la garantía de derechos fundamentales.	11
3. Barreras en el acceso al Estado de comunidades históricamente marginadas de los centros de poder político-económico.	13
4. La difusión, socialización del informe de la comisión de la verdad como un bien público con garantías y plenas participación de las víctimas individuales y colectivas para hacer efectivo el derecho a saber	18
V. CONCLUSIONES	26
VI. NOTIFICACIONES	27
VII. ANEXOS	27
VIII. FIRMAS	27

I. ANTECEDENTES

1. Los ciudadanos y ciudadanas Édgar Enrique Bermúdez de Ávila, Gloria Elcy Ramírez Arias, Claudia Patricia Aristizábal Mira, Delia Caicedo Álvarez, Julio Cesar García Montes, Josefina Perdomo Rivera, Juliana Bustamante Reyes, María Alejandra Díaz y Diana Esther Guzmán, integrantes de organizaciones defensoras de derechos de las víctimas del conflicto armado interno, con experiencias específicas en la elaboración de informes ante la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Reconciliación y la No Repetición, presentaron ante esta Honorable Corporación una acción pública de inconstitucionalidad con el fin de que se estudie la exequibilidad de dos expresiones de los artículos 1 y 24 del Decreto Ley 588 de 2017, donde se establece el término máximo para el ejercicio de las funciones de este organismo del SIVJRNR, el cual es de tres (3) años contados desde el inicio oficial de funciones de la entidad¹.

2. A través de Auto del pasado 14 de julio del 2021, el Despacho admitió la anterior demanda de inconstitucionalidad, reconociendo el cumplimiento de los requisitos mínimos de claridad, pertinencia, especificidad, claridad y suficiencia requeridos para cada cargo de constitucionalidad. Igualmente, advirtió que “los demandantes han ofrecido razones suficientes para suscitar una duda razonable sobre la configuración o no de una cosa juzgada constitucional absoluta derivada del control automático e integral realizado por esta Corte en relación con el Decreto 588 de 2017”² mediante sentencia C-017 de 2018. Asimismo, se comunicó de este proceso de constitucionalidad al Gobierno Nacional y a la CEV para que puedan participar del mismo y se fijó en lista

¹ Noviembre de 2018.

² Corte Constitucional. Expediente D-14338, 14 de julio de 2021, párr. 21

por el término de diez (10) para que la ciudadanía interesada pudiese participar del mismo.

II. LOS CARGOS DE CONSTITUCIONALIDAD

3. Los demandantes demandaron parcialmente los artículos 1 y 24 del Decreto Ley 588 de 2017, promulgado por el Gobierno Nacional en virtud de las Facultades Presidenciales para la Paz, y a través del cual se reglamentó el funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Reconciliación y la No Repetición. Estos dos artículos señalan que el término para el funcionamiento de esta entidad, contemplada por el Acto Legislativo 01 de 2017, es de tres (3) años contados a partir de su efectiva puesta en funcionamiento. En la demanda de inconstitucionalidad se plantearon dos cargos:

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

Segundo cargo. No adaptar la interpretación de los artículos 1 (parcial) y 24 (parcial) del Decreto 588 de 2017 implica una violación al derecho fundamental a la verdad de las víctimas del conflicto armado, especialmente aquellas ubicadas en los territorios.

III. SOLICITUD DE TRÁMITE DE URGENCIA NACIONAL

4. El Decreto 2067 de 1991 establece que, en casos de urgencia nacional, los términos en el trámite del procedimiento de constitucionalidad ante la Corte podrá flexibilizarse cuando se trate de casos de urgencia nacional, como lo expresa el inciso segundo del artículo 9. En la sentencia C-174 de 2017, pluricitada por los demandantes, y en la que se analiza la constitucionalidad del Decreto 121 de 2017, que adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991 para reglamentar el control de constitucionalidad automático de los actos presidenciales para la paz, se expresa lo siguiente:

La urgencia nacional surge de una **decisión autónoma y discrecional de la Corte Constitucional, que puede ser solicitada durante el proceso de constitucionalidad**, cuando haya razones poderosas para acelerar los términos fijados en el orden jurídico para agotar las etapas procedimentales pertinentes. La Corte en pocas ocasiones se ha referido a esta figura, y cuando lo ha hecho ha bastado la **consideración del contenido de la norma, y del contexto** en el cual se dicta el control, para decidir.(Negrillas y subrayas fuera de texto)³

5. Esta relación entre el contenido de la norma con el contexto en el cual se desarrollará el control, se expresa en el caso particular por el **término legal del mandato de la CEV** que se busca reinterpretar, y que hasta el momento ha sido fijado para el próximo 30 de noviembre del 2021, lo que implica que restan menos de cuatro meses para la conclusión total de labores, las cuales se han visto radicalmente obstaculizadas por el **contexto epidemiológico provocado por la propagación masiva y acelerada del SARS-COV-2**, lo cual exigió la transformación de los mecanismos de

³ Corte Constitucional, C-174 de 2017, consideraciones y fundamentos §53, M.P.: María Victoria Calle Correa.

relacionamiento con el Estado, principalmente privilegiando el uso de las Tecnologías para la Información y la Comunicación a través del Decreto 491 de 2020.

6. Como se expondrá en los capítulos subsiguientes, el grave riesgo de propagación de esta enfermedad con características de pandemia, implicó un cambio en las condiciones de acceso a una institución como la CEV, entidad autónoma y transitoria del Estado, componente del sistema de justicia transicional que busca la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. En los acápites que siguen explicaremos cómo las dinámicas de relacionamiento con el Estado afectaron particularmente la efectividad de la CEV para la construcción, no sólo de una espacialidad, sino de una temporalidad especial que busque una verdadera satisfacción de las víctimas, en un escenario transitorio de justicia que está próximo a vencerse formalmente, y ante lo cual es preciso tomar determinaciones prontas y oportunas que garanticen el funcionamiento en todos sus aspectos (humano, institucional, presupuestal) sin vacíos normativos que tornen incierto el alcance del derecho a verdad y a la memoria.

IV. CONCEPTOS DE VULNERACIÓN

A. La cosa juzgada de la sentencia C-017 de 2018.

1. El estatus de la cosa juzgada de los artículos demandados: sentencias C-174 de 2017 y la C-017 de 2018

7. La Corte Constitucional emitió sentencia C-174 de 2017, cuyo objeto fue el estudio de constitucionalidad del Decreto 121 de 2017. En dicho fallo, uno de los puntos centrales fue precisar «el alcance del control constitucional (...) de los decretos leyes proferidos en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Acto Legislativo 1 de 2016» (Cursiva fuera de texto) ⁴. En esa medida, en vista de que el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 (A.L 1 de 2016) solo estableció que 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**”, la Corte decide que su ruta análisis para determinar el «alcance» del control constitucional hace «necesario (...) dilucidar cómo se entiende el control “automático” y “posterior a su entrada en vigencia” en el ordenamiento constitucional colombiano»⁵. Esta aclaración es importante porque, precisamente, las normas demandadas fueron expedidas con fundamento en el A.L 1 de 2016.

8. En esa medida, la sentencia resuelve varios puntos. En primer lugar, es pacífica la posición según la cual el control *automático* implica que la Corte no requiere solicitud para su realización. Por dicha razón, «es automática la revisión (...) de los decretos leyes expedidos en el marco de las previsiones del Acto legislativo 1 de 2016»⁶. En segundo lugar, el control es *posterior* en tanto se realiza, en el caso de los decretos leyes expedidos con fundamento en el A.L 1 de 2016, después de su entrada en vigencia, es decir, cuando ya el decreto tiene implicaciones normativas⁷.

⁴ Corte Constitucional, C-174 de 2017, M.P.: María Victoria Calle Correa.

⁵ *Ibíd.*, consideraciones §5.

⁶ *Ibíd.*, consideraciones §5.1.

⁷ *Ibíd.*, consideraciones §5.2.

9. Ahora bien, dado los anteriores puntos, pertenece a la naturaleza de los controles automáticos el que, prima facie, *agotan* la competencia de la Corte, pues implican una confrontación del acto con la totalidad de las normas constitucionales relevantes para el caso, de modo que, a primera vista, se produciría *cosa juzgada absoluta*. No obstante lo anterior, la Corte reconoce que *su competencia podría reactivarse* según ciertas situaciones. En otras palabras, **existen escenarios y condiciones en los que un control automático de constitucionalidad no cierra la posibilidad de una revisión posterior**. La misma Corte reconoce la posibilidad de que suceda dicha *excepción* cuando afirma:

[E]l control de estos decretos leyes como automático conlleva como efecto que sea integral, y que el fallo en el cual se plasme la conclusión del juicio, **en principio**, haga tránsito a cosa juzgada absoluta.

(...)

Lo anterior no obsta para que un decreto ley especial sujeto a control automático, luego sea objeto de ulterior revisión por vicios sobrevinientes, como por ejemplo los que resulten de una reforma constitucional, o de una modificación del decreto ley. *Tampoco* se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por **problemas objetivos y trascendentales** cubiertos con cosa juzgada aparente. (Negrillas y cursiva fuera de texto)⁸.

10. En consecuencia, parecen haber por lo menos dos escenarios en los que se aplica una excepción a la cosa juzgada absoluta que, en principio, opera a partir del control automático, a saber: i) por vicios sobrevinientes y ii) si se demuestran problemas de inconstitucionalidad objetivos y trascendentales, no cubiertos sino por una cosa juzgada aparente en la sentencia que efectuó la revisión automática⁹. En todo caso, la sentencia C-017 de 2018 reconoció que “*no podría cerrar definitivamente la posibilidad de someter de nuevo a control [los decretos leyes emitidos con fundamento en el A.L 1 de 2016] pues esto podría amenazar a la integridad y supremacía del orden constitucional (CP art 241)*”¹⁰. Incluso consideró las «características únicas» y las «particularidades» de dicho control¹¹.

11. Ahora bien, a partir de lo anterior se concluye que desde un inicio la Corte contempló la posibilidad de retomar la competencia para hacer revisión de constitucionalidad sobre los decretos-ley fundamentados en el A.L. 1 de 2016. Tal es la situación que compete al caso concreto, pues como señala la demanda de constitucionalidad, las normas cuestionadas –Arts. 1 y 24 parciales del decreto 588 de 2017– provienen del mencionado acto legislativo, de modo que la Corte podría retomar la competencia sobre los artículos demandados a pesar que ya se haya pronunciado sobre su constitucionalidad a través de la C-017 de 2018. De hecho, esta tesis jurisprudencial sobre la retoma de competencia no es ajena a la Corte, pues ya se ha trabajado en otros casos¹².

⁸ *Ibíd.*, consideraciones § 7-8.

⁹ *Ibíd.*, consideraciones § 8.

¹⁰ *Ibíd.*, consideraciones § 8.

¹¹ *Ibíd.*, consideraciones § 8.

¹² Entre las diversas formas en las que se ha aplicado esta tesis, se puede ver, por ejemplo: *El hecho de que la Corte hubiere declarado la exequibilidad pura y simple, o condicionada de una disposición, no significa que sea imposible volver a analizar los mismos contenidos normativos, pues es necesario reconocer el carácter dinámico de la Constitución o entender su interpretación como un texto viviente. En ese orden de ideas, si lo que decide la Corte es volver a efectuar*

2. Los problemas objetivos y trascendentales cubiertos por cosa juzgada aparente

12. Más allá de verificar la posibilidad ya reconocida por la propia Corte para retomar la competencia del estudio de constitucionalidad de los decretos leyes fundamentados en el A.L 1 de 2016, tales como el que compete al presente caso –Decreto Ley 588 de 2017–, vale centrarse en los escenarios en los que dicha posibilidad aplica. En esa medida, como bien señala la demanda, corresponde demostrar la existencia de problemas de inconstitucionalidad *objetivos y trascendentales*, no cubiertos sino por una *cosa juzgada aparente* en la sentencia que efectuó la revisión automática.

13. Así pues, desde el punto de vista de problemas constitucionales *objetivos*, es clave mencionar que en la C-017 de 2018 se reconoce 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»¹³. En otras palabras, dicho plazo es razonable.

14. Para determinar dicha razonabilidad, la sentencia c-017 de 2018 contempló en sus consideraciones algunos parámetros objetivos que *usualmente* se usan para determinar la duración de una Comisión de la Verdad: a) la extensión del periodo a investigar por la Comisión y b) el número de comisionados que participan en dicho órgano. No obstante, los argumentos contemplados no excluyen la posibilidad de que puedan existir más factores a tomar en cuenta para evaluar y determinar la duración de la Comisión.

15. En efecto, la sentencia no contempló que un parámetro objetivo para examinar y fijar la duración de la Comisión podía ser *la ocurrencia de fenómenos de fuerza mayor o caso fortuito que dificultan excesivamente e incluso imposibilitan, el desarrollo adecuado de las tareas de la Comisión de la Verdad*. Tal es la situación que señalan los demandantes respecto de la pandemia¹⁴, la cual se constituyó en un hecho objetivo que conlleva un problema constitucional que no se contempló en la sentencia c-017 de 2018. Por ende, en el marco de la pandemia, una comprensión estricta del término de 3 años de la Comisión se torna irrazonable y desproporcionadamente reducido, dados los efectos que esta tiene sobre el trabajo de la Comisión. En esa medida, no resulta factible centrarse únicamente en la validez de la libertad de configuración normativa del legislador extraordinario para la paz en la fijación del plazo, pues ello desconoce aspectos objetivos sobrevinientes que se deben tomar en cuenta.

16. Similar al punto anterior, la propia Corte Constitucional mediante sentencia de constitucionalidad C-017 de 2018 contempló que, para fijar el plazo de la Comisión, son importantes factores como la importancia nacional de los resultados, la cantidad de hechos que están por esclarecer, la demanda ciudadana de investigaciones e incluso

un análisis de fondo de la disposición previamente declarada exequible, - para evitar la petrificación del derecho o la posible continuidad de eventuales errores-, se le exige justificar las razones por las cuales se aparta de la cosa juzgada, asumiendo la carga argumentativa de justificar con “razones poderosas”, el cambio de jurisprudencia. Corte Constitucional, C-259 de 2015, § 18, M.P.: Gloria Stella Ortíz Delgado.

¹³ Corte Constitucional, C-017 de 2018, consideraciones §127, M.P.: Diana Fajardo Rivera.

¹⁴ Ver en la demanda: «1. Experiencia que dio origen a la presente demanda».

el factor de oportunidad en la divulgación¹⁵. No obstante, se pasó por alto el problema constitucional que conlleva tener en cuenta las condiciones en las que se lleva a cabo el trabajo de la Comisión cuando se fija su plazo. En efecto, así como es importante que el informe final aparezca «cuando siga vivo el interés y apoyo públicos a las investigaciones y a la comisión»¹⁶, también es fundamental que las tareas en general de la Comisión, una de las cuales es el informe final, se puedan realizar en condiciones que permitan su correcto cumplimiento. En esa medida, **el problema constitucional de considerar esas condiciones en las que se produce el trabajo de la Comisión no ha sido aún considerado por la Corte.**

17. Por otra parte, desde el punto de vista de problemas trascendentales de constitucionalidad, en primer lugar, como se desarrolla más adelante, la aplicación estricta de la cosa juzgada imposibilitaría revisar el término de la Comisión, situación que riñe con derechos sustanciales –por ejemplo a la verdad, reparación y no repetición- que deberían prevalecer teniendo en cuenta el contexto que generó la pandemia, y aspectos como la centralidad de las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos que ha sido predicada por la misma Corte desde la revisión automática de los decretos leyes que se desprende del AL1 de 2016. Asimismo, otra arista de problemas constitucionales trascendentales se produce respecto de la obligación de cumplimiento de buena fe del acuerdo, teniendo en cuenta las dificultades que generó la pandemia respecto del cumplimiento de las funciones de la Comisión.

18. Dados dichos problemas objetivos y trascendentales que tienen implicaciones constitucionales, es sobre ellos que se predica la cosa juzgada aparente. En esa medida la apariencia surge cuando si bien los artículos demandados fueron declarados exequibles, existen factores que no fueron tenidos en cuenta por la Corte, de modo que no se ha ejercido función jurisdiccional respecto de ellos. En efecto, no existe referencia o razonamiento¹⁷ en la C-017 de 2018 sobre los problemas objetivos y trascendentales señalados en la demanda o a lo largo de la presente intervención.

3. Prevalencia de los derechos sustanciales

19. Como bien lo señala la Corte, la figura de la cosa juzgada en el caso de fallos constitucionales tiene ciertas características, a saber:

2.10. La cosa juzgada constitucional es pues una **institución jurídico procesal** que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política y mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. De ella surge una restricción negativa consistente en la imposibilidad de que el juez

¹⁵ Corte Constitucional, C-017 de 2018, consideraciones §93, M.P.: Diana Fajardo Rivera.

¹⁶ *Ibíd.* Consideraciones §93.

¹⁷ Precisamente, la cosa juzgada aparente «aquellas hipótesis en las cuales la Corte, a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutive de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia. En estos casos, la declaración no encuentra apoyo alguno en las consideraciones de la Corte y, en esa medida, no puede hablarse de juzgamiento.» Corte Constitucional, C-007 de 2016, consideraciones § 3.2.4, M.P.: Alejandro Linares Cantillo. En el mismo sentido, ver: «la cosa juzgada es apenas aparente, cuando la declaratoria de constitucionalidad de una norma, **carece de toda motivación** en el cuerpo de la providencia.»(Negrilla fuera de texto) Corte Constitucional, C-774 de 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

constitucional vuelva a conocer y decidir sobre lo resuelto.¹⁸ (Negrilla fuera de texto)

20. En esa medida, es de resaltar que la naturaleza de la figura es *procesal*. Si bien sus efectos son de incuestionable relevancia para el mantenimiento y estabilidad del orden constitucional, es necesario reconocer que, a partir del escenario concreto como el que señala la demanda, hacer una interpretación estricta de la cosa juzgada lesionaría derechos sustanciales, así como contrariaría distintos fines y deberes constitucionales. Por ejemplo, el ya mencionado en la demanda derecho a la verdad¹⁹, el cual es de carácter complejo porque está relacionado y vinculado per se con otros derechos y bienes constitucionales:

El derecho a la verdad *está relacionado* con el deber del Estado de realizar investigaciones eficaces de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y de las infracciones al DIH. Se encuentra *estrechamente vinculado* al derecho a un recurso judicial efectivo, al derecho a una investigación eficaz, a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial, a no sufrir torturas ni malos tratos y a solicitar y difundir información.

(...) [E]n particular, el derecho a la verdad *guarda una relación intrínseca* con los derechos de las víctimas a la justicia y a la reparación. (Cursiva fuera de texto)²⁰

21. En esa medida, **una interpretación estricta de la figura jurídico procesal de la cosa juzgada puede llegar a desconocer el derecho a la verdad y los elementos que este conlleva**, imposibilitando su materialización dadas las condiciones particulares que la pandemia generó en el trabajo de la Comisión de la Verdad. Así, el contexto generado por la pandemia genera una situación en la que se debe propender, más bien, por darle primacía a los derechos sustanciales²¹ –por ejemplo al de la verdad, entre otros– pues es de fundamental importancia su efectividad y correcta materialización. En efecto, «las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas.»²². Esto se presenta como un argumento pertinente en el presente caso, pues es una razón más para considerar la posibilidad de recuperar la competencia sobre el examen de constitucionalidad de los artículos demandados en pro de varios derechos que asisten a las víctimas del conflicto armado colombiano.

22. En vista de lo anteriormente expuesto, se solicita no hacer una aplicación estricta de la cosa juzgada y por ende, no resolver el tema del plazo de la Comisión a partir únicamente de la libertad de configuración legislativa que asiste al legislador extraordinario para la paz. Más bien, consideramos pertinente revalorar la cuestión de la cosa juzgada absoluta que en principio parece asistir a las normas demandadas –tesis ya aceptada por la Corte (C-1174 de 2017)–, pues a partir de los cambios generados por

¹⁸ Corte Constitucional, C-100 de 2019, consideraciones, § 2.10, M.P.: Alberto Rojas Ríos.

¹⁹ “La verdad como derecho (...) posee en sí misma un valor fundamental para las víctimas y las sociedades que han sufrido las afectaciones derivadas de una época de conflicto o dictadura.” Corte Constitucional, C-017 de 2018, consideraciones §50, M.P.: Diana Fajardo Rivera.

²⁰ *Ibíd.*, consideraciones §45.

²¹ En ejercicio de la administración de justicia y por ende del control constitucional, “prevalecerá el derecho sustancial” Constitución Política Art. 228.

²² Corte Constitucional, T-268 de 2010, consideraciones § 4.1, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

la pandemia, resulta insostenible, a la luz de la misma Constitución, el anterior pronunciamiento de que realizó la Corte sobre el tema de plazo²³.

B. La efectividad de la Administración Pública en la garantía del derecho a la verdad de las víctimas, en condiciones de igualdad, en el contexto de justicia transicional.

23. Desde su preámbulo y primeros artículos, la Constitución Política plantea mandatos claros a todas las autoridades del Estado para efectivizar el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los asociados y asociadas, en especial de aquellos en condiciones de debilidad o marginalidad histórica asociada a la condición económica, social o racial y la identidad religiosa, política, sexual o de género. Por un lado, la Carta Política reconoce como un fin esencial del Estado «*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*»²⁴, en especial de «*aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta*»²⁵.

24. En los acápites subsiguientes analizaremos cada uno de estos aspectos constitucionales que deben ser tenidos en cuenta para una adecuada interpretación del término legal del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, en el marco de la brecha digital que obstaculiza el acceso a la Administración Pública en el marco de las restricciones gubernamentales para la mitigación de la pandemia de COVID-19.

1. El principio de igualdad en el acceso a derechos y prestaciones de sujetos de especial protección constitucional.

25. La categoría de sujetos de especial protección constitucional ha sido definida por la Corte Constitucional como el grupo conformado por «*aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular, merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad efectiva*»²⁶(resaltado fuera del texto original).

26. Dentro de esta categoría de sujetos de especial protección se ha situado a las **víctimas del conflicto armado interno, la violencia política y prácticas de genocidio** que históricamente se han generado en Colombia. Tal reconocimiento se da en virtud de la extrema situación de vulnerabilidad en que se encuentran estas personas, lo cual exige de parte del Estado medidas de atención, asistencia y reparación, que deben ser aplicadas de conformidad con los principios de favorabilidad, buena fe, confianza

²³ La Corte ya ha reconocido la posibilidad de que cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales, entre otros, conlleven a modificar un pronunciamiento que se haya hecho en el pasado. Corte Constitucional, C-774 de 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Se trata de una forma de aceptar el dinamismo de las normas y la jurisprudencia.

²⁴ Constitución Política de 1991. Artículo 2.

²⁵ Constitución Política de 1991. Artículo 13, inciso 3.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-486 de 2010. M.P: Juan Carlos Henao Pérez.

legítima y de prevalencia del derecho sustancial, asegurando siempre el respeto por su dignidad humana²⁷.

27. En ese mismo sentido, se han establecido mecanismos que facilitan la realización de los derechos fundamentales de las víctimas, por medio de herramientas jurídicas como la acción de tutela, en la que se ha considerado que «en el caso de personas víctimas del conflicto armado interno la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser estudiado en forma flexible, atendiendo a su condición de sujetos de especial protección constitucional»²⁸.

28. Asimismo, la Corte ha expresado que los derechos de las víctimas del conflicto armado colombiano son fundamentales y tienen protección constitucional. Por ello, el Estado tiene el deber de garantizar su protección y ejercicio, estableciendo medidas que les permitan a los afectados con hechos de violencia **conocer la verdad de lo ocurrido**, acceder de manera efectiva a la administración de justicia, ser reparadas de manera integral y garantizar que los hechos victimizantes no se vuelvan a repetir²⁹.

29. De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado deberes específicos en cabeza de las autoridades públicas, con el fin de proteger los derechos de las víctimas del conflicto armado, al indicar que:

Teniendo en cuenta los derechos de las víctimas y los deberes que les son correlativos, es posible identificar varias posiciones iusfundamentales que se predicen de quienes hayan sido afectados por un hecho victimizante y que imponen deberes específicos a las autoridades, incluyendo al legislador. Configuran, al ser ensambladas como derechos, el contenido del mandato de protección de las víctimas: (i) un derecho a que el Estado adopte normas que precisen el alcance de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) un derecho a que el Estado adopte normas que establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; (iii) un derecho a que el Estado adopte normas que garanticen adecuadamente la reparación de las víctimas; (iv) **un derecho a que existan instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la búsqueda de la verdad** y obtener la reparación en sus diversos componentes; y (v) un derecho a que no se impida u obstaculice el ejercicio de las acciones previstas en el ordenamiento a efectos de obtener la verdad, la justicia y la reparación³⁰ (resaltado fuera del texto original).

30. Ahora bien, uno de los propósitos fundamentales de reconocer a las víctimas del conflicto armado interno, la violencia política y en especial de prácticas de genocidio, como sujetos de especial protección constitucional, es el de superar las barreras y desigualdades que, debido a su estado de vulnerabilidad, estas personas han tenido que soportar. Lo anterior significa que, el remedio a la vulnerabilidad de estos sujetos, se logra a través de la materialización del principio constitucional de la igualdad.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2012. M.P: María Victoria Calle Correa.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 2019. M.P: Cristina Pardo Schlesinger.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-083 de 2017. M.P: Alejandro Linares Cantillo.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2019. M.P: José Fernando Reyes Cuartas.

31. La igualdad ha sido interpretada por la Corte, de manera simultánea, como un valor, un principio y un derecho fundamental, el cual se encuentra encaminado a la realización de la fórmula aristotélica de «tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales»³¹. De esta forma, se ha expresado que el principio de igualdad puede ser descompuesto en 4 mandatos, a saber:

“(i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes. Estos cuatro contenidos tienen sustento en el artículo 13 constitucional, pues mientras el inciso primero del citado precepto señala la igualdad de protección, de trato y en el goce de derechos, libertades y oportunidades, al igual que la prohibición de discriminación; los incisos segundo y tercero contienen mandatos específicos de trato diferenciado a favor de ciertos grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables.”³²

32. Vistas así las cosas, la única interpretación constitucionalmente válida de los artículos 1º y 24 parciales del Decreto 588 de 2017, es la que señala que el periodo de tres años de duración de la CEV debe contarse como tres años de cabal funcionamiento, sin contar el tiempo que ha transcurrido desde que se decretó y mientras se mantuvo vigente el estado de emergencia sanitaria en el país. Una interpretación diferente vulneraría el derecho de las víctimas a acceder a la verdad en condiciones de igualdad, en tanto no todas ellas lograron acceder a las audiencias públicas de la CEV en circunstancias fácticas y logísticas que favorecieran el esclarecimiento de la verdad, como veremos más adelante. Para ello, es necesario también relacionar la efectividad en el acceso al Estado para garantizar derechos fundamentales, que analizaremos a continuación.

2. La efectividad del Estado en la garantía de derechos fundamentales.

33. Es necesario precisar que la verdad que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR)-, aspira ofrecer a la sociedad colombiana **exige ser exhaustiva** en relación con los hechos que la CEV pretende esclarecer, para lo cual debe acudir a las narrativas de las víctimas y los relatos de los victimarios, los cuales deben ser detallados y aportar de manera clara en el objetivo de relacionar cada hecho con las prácticas generalizadas y/o sistemáticas que configuraron las graves violaciones de derechos humanos y prácticas de genocidio.

34. La Corte Constitucional en la sentencia C-007 de 2018, estableció que la verdad no sólo es un instrumento que posibilita el ejercicio y garantía de otros derechos, también posee en sí misma un valor fundamental para las víctimas y las sociedades que han sufrido las afectaciones derivadas de una época de conflicto o dictadura. Es un derecho independiente que recae en cada ser humano y no debe estar sujeto a restricciones ni suspensiones.³³

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 2012. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto.

³² Ídem.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 2018.

35. Sobre este punto, son relevantes el «Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad»³⁴, donde se establecen tres derechos a la sociedad, a los pueblos que padecieron tales horrores, que resultan de vital importancia para el presente análisis: el derecho de las víctimas a saber, que se relaciona con el derecho inalienable a la verdad y el derecho a recordar.

36. El primero de estos derechos reconoce que «cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante la violación masiva y sistemática de los derechos humanos, a la perpetración de crímenes aberrantes» (principio 2). En cuanto al derecho de recordar, los principios subrayan que «el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado» (principio 3).

37. A la luz de lo esgrimido, puede sostenerse que el derecho fundamental que acompaña a las víctimas de conocer la verdad se materializa mediante los distintos escenarios judiciales y extrajudiciales que contempla el ordenamiento jurídico, incluyendo los que edifican el mecanismo de justicia transicional. Es a través de estos que se activa la institucionalidad en aras de resolver las controversias y solicitudes y, por ende, se protegen los derechos fundamentales.

38. Sin embargo, también hay que aseverar que la existencia de un mecanismo judicial o extrajudicial no garantiza el derecho fundamental a la verdad, pues en realidad se requiere una garantía material y efectiva por parte de los órganos que fueron creados con tal propósito. Precisamente, **esa efectividad se materializa a través del avance en el desarrollo idóneo de los procesos materiales y participativos de construcción de memoria conforme a los derechos fundamentales de las víctimas.** Esto además, exige que la verdad no se puede fraccionar, pues lo que precisamente se quiere es saber cómo fue posible la ocurrencia de los hechos victimizantes los cuales se pretenden esclarecer.

39. La existencia de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad como desarrollo del acuerdo final para la terminación del conflicto, busca una satisfacción del derecho fundamental a la verdad, el cual debe hacerse de manera efectiva. La limitación del periodo en el cual se deben desarrollar los mandatos de la CEV, se convierte hoy en una traba para la efectividad de acceso al derecho a la Verdad.

40. A la luz del principio de eficacia de la administración pública, la Comisión debe cumplir con sus mandatos de manera integral, esto significa que tiene el deber de implementar y brindar soluciones a los problemas que acorde a la jurisprudencia constitucional, deben ser resueltos mediante soluciones ciertas, eficaces y proporcionales al problema mismo.³⁵

41. El principio de eficacia de la administración pública resulta vinculante para resolver el elemento en cuestión, la Corte en aplicación del mismo, está en la capacidad

³⁴ ONU, Asamblea General, Resolución sobre impunidad, número 2005/81 (por medio de la cual toma nota del Conjunto actualizado de principios como directrices que ayuden a los Estados a desarrollar medidas eficaces para luchar contra la impunidad, reconoce la aplicación regional y nacional de los Principios y adopta otras disposiciones al respecto), Doc. ONU E/CN.4/RES/2005/81.

³⁵ Sentencia T-733 de 2009.

y deber de impactar positivamente la situación que afecta a los ciudadanos, en el caso concreto, la extensión del mandato de la CEV como garante del derecho a la verdad:

el principio de eficacia de la administración pública, impide a las autoridades administrativas permanecer impávidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades³⁶

42. El examen sobre los dos artículos demandados puede conducir a la materialización práctica del derecho a la verdad, obligando al Estado no solo a vigilar la existencia del a CEV, sino a actuar de modo que se puedan superar todas las situaciones que impidieron que los mandatos de esta no sean satisfechos a cabalidad, y con ello la violación al derecho a la verdad tanto de las víctimas como de la sociedad. Para dar cuenta de lo anterior, es preciso indagar sobre las circunstancias que configuraron el contexto epidemiológico de la pandemia de COVID-19, expuesto por las y los demandantes, y su implicación en el acceso a las instituciones del Estado encargadas de garantizar derechos fundamentales, como la CEV en el caso de la verdad y la memoria.

4. Barreras en el acceso al Estado de comunidades históricamente marginadas de los centros de poder político-económico.

43. Como se describe en el documento de la demanda, las labores de documentación que desarrollaba la CEV en distintos territorios del país se vieron suspendidas con ocasión de la serie de decretos que ordenaron el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional. Dichos decretos se emitieron con el fin de contener, prevenir y mitigar la propagación del SARS-COV-2, infección respiratoria altamente contagiosa y con alta probabilidad de muerte. El 12 de marzo del 2020 el Ministerio de Salud emitió la Resolución 385 declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, la cual estuvo respaldada por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual el Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones en materia de orden público, ordenó el confinamiento general de toda la población nacional.

44. A partir de estos mandatos ejecutivos, la actuación normal de todas las actividades del Estado, esencialmente presenciales, se vio tremendamente restringida. Como lo indicaban las cifras y valoraciones epidemiológicas, el aislamiento físico resultó ser una de las medidas adoptadas a nivel mundial para controlar la propagación y contagio, lo cual excluye aglomeraciones y actividades presenciales no esenciales. Asimismo, las recomendaciones especializadas sobre la propagación del virus han sido enfáticas en restringir al máximo el contacto masivo entre personas, dado el alto índice de contagio que ha presentado desde su detección y la de todas sus cepas. En ese sentido el Estado, protegiendo a las personas que acceden a sus instituciones, como a sus propios servidores públicos, ordenó privilegiar las actuaciones virtuales sobre las presenciales.

45. Estas decisiones ejecutivas se mantuvieron hasta la expedición del Decreto 580 del 31 de mayo de 2021, a través del cual se implementa la fase de reactivación económica y social en el marco de la emergencia sanitaria, permitiendo cierta apertura social y económica en territorios con bajos índices de ocupación de Unidades de Cuidados Intensivos. La relación entre los distintos organismos que cumplen funciones

³⁶ Sentencia T-733 de 2009.

públicas, como la Comisión, y el público particular que accede a estas distintas entidades en procura de garantizar determinados derechos particulares, ha estado mediada de manera preponderante por las tecnologías de la información y la comunicación a lo largo de un año, un mes y dieciocho días.

46. En ese sentido, es importante tener en cuenta que durante la pandemia el acceso a internet ha sido un factor determinante para la garantía de derechos fundamentales. Por ejemplo, el acceso a la administración de justicia en sus distintas modalidades se ha volcado hacia el mecanismo virtual como el predilecto para el contacto con la ciudadanía, no sólo como medida sanitaria sino como una estrategia de efectivización de los procesos judiciales. En algunos sentidos, las herramientas de virtualización de las funciones públicas suponen la mejora de los trámites burocráticos, pero vale la pena preguntarse si el acceso a estas tecnologías implica un requisito formal que impone el ordenamiento jurídico para acceder a determinadas instituciones, adicional a la exigencia de apoderamiento profesional, por ejemplo.

47. Lo anterior tiene cabida cuando las cifras oficiales de conectividad indican que el 50,4% de la población nacional tiene acceso a internet, y la cifra de cobertura en las zonas rurales es de apenas el 9,6%. La brecha de acceso a este mecanismo de relacionamiento con el Estado (sin perjuicio de los demás accesos que procura internet con el mercado y el conocimiento) es importante en términos de dar cuenta de las desigualdades frente a este bien. Las brechas de calidad, aún cuando el acceso individual ha crecido, siguen suponiendo un tremendo factor de inequidad social, dada la virtualización de la vida en general. Un reportaje sobre la brecha digital da cuenta de las barreras de acceso y calidad en un municipio de Nariño:

Aunque reconoce que la cobertura ha mejorado en los últimos años, explica que el internet sigue siendo muy lento e irregular: “Tengo que buscar un lugar donde coja el internet, prácticamente me toca salir de mi casa a buscar donde haya señal”.

Y aunque la cobertura es mayor de lo que era hace dos años, el aspecto económico sigue siendo un limitante. En su casa, por ejemplo, se conectan desde el celular porque en San Marcos no llega el Wifi. Para poder hacerlo, pagan 90 mil pesos al mes, una cifra que representa casi un cuarto de sus ingresos mensuales.³⁷

48. Otro relato particular da cuenta de las dificultades para acceder a toda la plataforma para la conectividad, así como el uso que se le da principalmente al internet, dada la calidad de la conexión, puesto que en muchos casos los equipos y la banda de conectividad restringen la capacidad de acceso a los servicios digitales:

“La mayoría de personas manejan las recargas o paquetes que salen más económicos y se utilizan simplemente para redes sociales”.

En contraste, sólo dos de las casas de la vereda tienen computador, y por eso aprovechan para vender la hora de internet a los niños y niñas de la vereda que van allá para hacer tareas o acceder a clases virtuales.

³⁷ Mejía I., Garzón, C. Conectividad rural: la brecha que grandes y pequeños operadores quieren hacer rentable. Publicación de La Silla Vacía del 3 de febrero del 2021. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/conectividad-rural-la-brecha-que-grandes-y-pequenos-operadores-quieren-hacer-rentable>

“Hemos padecido mucho por el tema del internet. En muchos hogares no tienen la forma de conectarse y realizar las tareas, y eso ha significado que muchos estudiantes estén atrasados en sus estudios”, dice.³⁸

49. Como se desprende de estos relatos, las brechas digitales no sólo se evidencian en el *acceso* efectivo a una conexión a internet, que puede no ser permanente y en muchos casos es precaria en las ruralidades, sino en la *calidad* de la conexión que facilita el acceso a todos los servicios digitales, entre ellos el interrelacionamiento con la CEV, entidad transitoria que busca establecer un relato coherente, inclusivo y amplio de las razones que configuraron las graves violaciones a los derechos humanos en el conflicto armado. La calidad en el acceso a la institucionalidad que busca salvaguardar el derecho a la verdad y la memoria, también implica analizar los espacios donde estos dos elementos simbólicos de la vida personal y social se desenvuelven, no sólo como categorías jurídicas sino como fenómenos intersubjetivos, intangibles pero transversales en la construcción del individuo y sus relaciones con la comunidad a la que pertenece. La verdad y la memoria resultan ser importantes para la articulación con el pasado, lo que implica a su vez la construcción de una identidad, tanto personal como colectiva, y el establecimiento de un horizonte de hechos sobre los cuales construir una perspectiva determinada hacia el porvenir.

50. El análisis del espacio y de la temporalidad en que la verdad y la memoria se desenvuelven entre quien la enuncia y quien busca aprehenderla³⁹, resulta fundamental cuando lo que se pretende es la dignificación de las víctimas como sujetos de derechos históricamente marginados y la reivindicación de su agencia. Con el advenimiento de la virtualización de la función pública se ha transformado radicalmente estas dos dimensiones de la vida, en tanto **el espacio de verdad y memoria deja de ser un lugar de acceso público, especialmente dispuesto para la satisfacción de las víctimas, concertado y con un contenido simbólico**; para verse reducido al ámbito del hogar, que es inusual para la interlocución con el Estado en sentido reparador, y además está atravesado por distintas violencias interseccionales, dentro de las cuales grupos específicos sufren con mayor intensidad las discriminaciones estructurales, como es el caso de las mujeres y en particular de las mujeres rurales.

51. Según el Registro Único de Víctimas por lo menos 4.486.364 son mujeres y sobrevivientes del conflicto armado y la violencia política⁴⁰. Del total de mujeres registradas como víctimas del conflicto ante la Unidad, 4.092.494 son desplazadas, que representan el 91.1 %, el 10.8 % (486.594) son víctimas de homicidio, el 5.6% (251.714) por amenaza y el 1.8 % (84.579) por desaparición forzada.⁴¹ Por su parte, las mujeres rurales han sufrido graves inequidades que se suman a las desigualdades estructurales que las relegan a los oficios domésticos sin un reconocimiento monetario por este trabajo y, en general, todo el trabajo del cuidado que ejercen sobre distintas personas dentro y fuera del hogar. Al respecto, se ha identificado que:

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Ramírez Zuluaga, L. De algunas espacialidades y temporalidades de la memoria. Revista Debates No. 83. Noviembre de 2020. Universidad de Antioquia. Páginas 80-85. Allí se menciona que “...la memoria no es un fin en sí mismo; tampoco es algo que emerge de manera espontánea o inmediata respecto a los hechos o personas que la constituyen. Ella es un medio o instrumento con el que individuos y colectivos se insertan en una red de significados en donde se gestan diferentes formas de lo cultural y lo político”

⁴⁰ Ver en:

<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/en-colombia-44-millones-de-mujeres-han-sido-afectadas-por-el-conflicto/56087>

⁴¹ *Ibíd.*

La pandemia generada por la covid-19 no solo ha aumentado las responsabilidades del hogar —de las que se recargan mayormente las mujeres—, sino que está acompañada de un aumento en los casos de violencia intrafamiliar, aún más acentuada en las zonas rurales de Colombia, debido al confinamiento de los miembros de la familia en espacios muchas veces pequeños y en malas condiciones, como suelen ser las casas de las familias campesinas en el territorio nacional⁴²

52. Asimismo, a nivel comparativo con los hombres, las mujeres rurales ostentan condiciones en el hogar demasiado precarias, dado que son ellas quienes ejercen en mayor medida las actividades de cuidado y la administración doméstica, las cuales se tornaron aún más centrales con la transformación del hogar en lugar de la gran mayoría de acciones vitales que antes se realizaban en espacios especiales. Asimismo, la pandemia aumentó en gran medida los niveles de pobreza extrema, dado que los precarios ingresos de millones de familias se vieron reducidos a los subsidios estatales. En este escenario, la situación de las mujeres rurales, de por sí desventajosa en condiciones de ‘normalidad’, se ha visto profundizada, dado el fenómeno de la feminización de la pobreza:

El 93 % de las mujeres rurales y el 89 % de las urbanas trabajan en promedio siete horas diarias en actividades de la economía del cuidado, actividades que son invisibles y no contabilizadas en el sistema de cuentas nacionales. Por su parte, solo el 60 % de los hombres rurales y el 62 % de los urbanos se ocupan de estas actividades, en un promedio de tres horas al día, de modo que se ha generado una brecha de cuatro horas entre hombres y mujeres rurales

53. Teniendo en cuenta este panorama, vemos cómo el hogar, independientemente de su efectiva conexión a una red que facilite el contacto con la CEV, no puede ser un espacio armónico para el desenvolvimiento del relato de determinadas víctimas, entre ellas las mujeres rurales sobre las que distintas violencias confluyen en el ámbito doméstico, restándole efectividad al mandato de dignificación de las víctimas en todos los componentes del SIVJNR. Asimismo, vemos cómo la configuración del espacio en que se desenvuelve la verdad en tiempos de pandemia afecta también la propia temporalidad en la cual se busca garantizar la verdad y la memoria en dos aspectos: los instantes dedicados a recordar y el carácter transitorio de la CEV como uno de los componentes de justicia transicional.

54. Por un lado, de todo lo expuesto se desprende que el hogar presenta determinadas configuraciones que alteran la efectiva relación con el Estado en un aspecto intersubjetivo como la construcción de la memoria y la verdad, elementos de la vida cultural y política que exigen condiciones especiales para su efectividad. Las mujeres rurales, que son una categoría dentro del universo de víctimas del conflicto armado y la violencia política, sufren violencias interseccionales que les impiden actuar en condiciones de igualdad frente a los hombres en el hogar, dado que están sometidas a determinados roles que limitan el tiempo que dedican a sus actividades personales. Con la situación de anormalidad provocada por la pandemia, la captura del tiempo de las mujeres rurales se ha visto incrementada, lo cual disminuye sus posibilidades de acceder efectivamente a espacios reales y adecuados para el ejercicio

⁴² Jiménez, L., Urrutia, Y., Basurto, M., Nina, S., Quintana, L., Baquero, M. y Bonilla, S. (2020). Foro sobre mujeres rurales y equidad ante la pandemia por COVID-19, Región Andina IICA. [Webinar]. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. <https://bit.ly/2TkuNtF>

de la verdad y la memoria, dado que los espacios en sí mismos se han visto reducidos con las medidas de aislamiento, y con ellos el tiempo. Así las cosas, es preciso replantearse , en particular frente a este grupo poblacional, así como respecto al universo de sujetos de especial protección constitucional, víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, a quienes se les ha reconocido sus condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que impide exigirles cargas jurídicas que no están en la posibilidad de soportar; cuál es la verdadera disposición para la construcción de memoria, mientras el periodo de tiempo en que han estado vigentes las medidas de aislamiento y el contexto epidemiológico adverso, ha estado atravesado por fenómenos que han trastocado las dinámicas internas de sus grupos familiares.

55. Por otro lado, es preciso recordar que la Constitución Política ha indicado que la función de la CEV es **transitoria** y temporal, como lo establecen los artículos transitorios 66 de la Constitución y 2 del Acto Legislativo 01 de 2017. El texto superior es enfático en señalar que esta institución, así como todos los componentes del sistema integral de justicia transicional, que incluye a la Jurisdicción Especial de Paz y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, son temporales, en armonía con las tesis jurídico-política que aducen la necesidad de un dispositivo normativo que garantice el paso entre un estado de cosas violento o autoritario y un régimen político democrático que busque la solución pacífica de las controversias. La experiencia de los conflictos armados en que las garantías individuales se suspenden y las vulneraciones a los derechos humanos se tornan incontrolables, da cuenta de la necesidad de ciertos espacios de tiempo en que las sociedades busquen conciliar la imperiosa necesidad de alcanzar la paz (entendida como la negociación entre combatientes que garantice el cese de hostilidades y de vulneraciones) con las exigencias de justicia por los daños causados. Las situaciones de conflicto, como acontecimientos sociales complejos, implican también una reflexión abierta y completa sobre todas las implicaciones del mismo, como una estrategia que busque hacer un alto en el curso de las violencias históricas y encontrar vías para la no repetición.

56. Por su parte, la misma definición transitoria en la estructura orgánica de la Constitución, da cuenta del carácter temporal de las mismas. La propia Corte ha indicado que “las disposiciones constitucionales transitorias son de carácter especial y su aplicación es preferencial”⁴³. Asimismo, ha sido clara en establecer que las normas transitorias buscan tramitar un suspenso entre dos estados de cosas:

La razón de ser de las normas transitorias, esta Corporación lo reitera, es la de **servir de puente hacia la instauración del régimen constitucional ordinario al cual ellas se refieren y que se encuentra en suspenso hasta su agotamiento**. La instrumentalidad del régimen transitorio explica su carácter eminentemente temporal y precario, llamado a ser superado y sustituido por el régimen ordinario tan pronto sea ello posible jurídica y materialmente. La interpretación, consecuentemente, debe favorecer cuando sea del caso el advenimiento del régimen ordinario, pues sólo a partir de él adquieren vigencia sus disposiciones y mayor contenido de legitimación los actos del estado⁴⁴

57. El mandato de la CEV, en ese sentido, está enmarcado dentro de una institucionalidad transicional, que busca ser una temporalidad especial que sirva de tránsito entre un conflicto armado interno de cincuenta años con las FARC-EP y un Estado Social de Derecho, abiertamente garantista y que reflexione sobre las razones y

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-087 de 1993. M.P. Jaime Sanín.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre.

dinámicas del conflicto para la no repetición de la tragedia de la confrontación armada. Este espacio de tiempo entre la excepcionalidad conflictiva y la normalidad democrática, es fundamental para garantizar una adecuación suficiente de la sociedad a determinada vida política y social ideal, que se construye a partir de una reflexión única, propia de los espacios de tiempo transicionales, en que la reconciliación es fundamental para sentar las bases de unos acuerdos mínimos de relacionamiento que posibiliten la convivencia pacífica. Si esta transicionalidad no se realiza adecuadamente, difícilmente existirán acuerdos sociales sobre el pasado y el futuro que signifiquen la armonía del conjunto social y la prevención de los conflictos armados como forma de ejercer la política y el relacionamiento con la diversidad.

58. Las dificultades en el acceso y la calidad de la conectividad necesaria para la interlocución con el Estado, también se predica de las comunidades étnicas quienes, además de ser preponderantemente rurales, lo que ya ha sido objeto de mención en cuanto a obstáculo, también son sujetos de un andamiaje cultural completamente ajeno a las dinámicas virtuales, lo cual dificulta la conciliación entre la diversidad cultural y étnica con las herramientas digitales para el acceso al Estado en tiempos de pandemia. La propia Organización Nacional Indígena de Colombia, ha expresado que ***“en la mayoría de los territorios indígenas la conectividad es deficiente o nula, y nuestras autoridades, líderes y comuneros en general, no cuentan con conocimientos o alfabetización digital y/o tecnológica”***⁴⁵

5. La difusión, socialización del informe de la comisión de la verdad como un bien público con garantías y plenas participación de las víctimas individuales y colectivas para hacer efectivo el derecho a saber.

59. La Corte Constitucional expresó⁴⁶ 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” , lo cual fue reiterado por el Consejo de Estado⁴⁷.

60. El legado del informe de la CEV es sus aspectos tangibles como intangibles, debe ser difundido a la sociedad en su conjunto para hacer efectivo el derecho a la verdad como un bien público y en la perspectiva del tránsito a las reformas institucionales en clave de las garantías de no repetición.

61. La difusión de la verdad como bien público está intrínsecamente ligado al derecho a saber. Efectivamente, tal y como se ha establecido en diferentes instrumentos de derechos humanos⁴⁸:

⁴⁵ ONIC. Informe Especial: Situación De Los Pueblos Indígenas Frente A La Pandemia En Colombia: Aprendizajes Y Desafíos. Publicado el 8 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.onic.org.co/noticias/3958-informe-especial-situacion-de-los-pueblos-indigenas-frente-a-la-pandemia-en-colombia-aprendizajes-y-desafios>

⁴⁶ Sentencia C-017 de 2018

⁴⁷ Concepto 2021-00046 de 2021 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

⁴⁸ Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Comisión de derechos humanos. E/CN.4/2006/91 9 de enero de 2006

(...) “ el derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las infracciones graves de las normas de derechos humanos es un derecho autónomo e inalienable, vinculado a la obligación y el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos, realizar investigaciones eficaces y velar por que haya recursos efectivos y se obtenga reparación. Este derecho, estrechamente vinculado con otros derechos, tiene aspectos tanto individuales como colectivos, y ha de considerarse como un **derecho que no admite suspensión y no debe estar sujeto a restricciones** (...) (subrayado nuestro)

62. El Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1), reafirma el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y los delitos graves tipificados en el derecho internacional. En el principio 2 se declara que 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". En el principio 4 se establece que, independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, "las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible 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". En el principio 1 se dispone que el **Estado tiene la obligación de "garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad"**. (subrayado nuestro)

63. Desde esta perspectiva las comisiones de la verdad y en particular la Comisión de esclarecimiento establecida en Colombia se han fundamentado en la necesidad de las víctimas, sus familiares y la sociedad en general de conocer el verdad sobre lo sucedido, facilitar el proceso de reconciliación, contribuir a la lucha contra la impunidad y fortalecer la democracia y el estado social de derecho. La propia Corte Constitucional ha expresado la contribución del conocimiento de la verdad a la erradicación de la impunidad.

64. El derecho a la verdad contiene unas dimensiones individuales y colectivas. Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones - *Principios y directrices básicos*- dispone que una de las modalidades de reparación, como parte de la satisfacción, es "[l]a **verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad**"⁴⁹ . En el Conjunto de principios se declara que cada pueblo "tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado..."⁵⁰ , y otros órganos⁵¹ han sostenido que “la sociedad como un todo debe ser informada de todo” lo sucedido con relación a dichas violaciones. Así, el derecho a la verdad está ligado con otros derechos y para el caso de la difusión de la verdad en su dimensión integral , está relacionado de una parte con el derecho al acceso a la información y en particular

⁴⁹ 5 Principio 22 (b).

⁵⁰ Principio 2

⁵¹ Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias (E/CN.4/1990/13, para. 339), la Cidh (Annual report of IACHR, 1985-1986, doc. cit. p. 205), el Experto independiente encargado de actualizar el Conjunto de principios para recoger la evolución reciente del derecho y de la práctica internacionales, comprendida la jurisprudencia internacional y la práctica de los Estados (E/CN.4/Sub.2/1997/20, para. 17.) y la Corte Interamericana de derechos humanos

a los archivos oficiales⁵², y del derecho a la libertad de expresión, que comprende el derecho a solicitar y difundir información⁵³, en conclusión la verdad y su difusión es fundamental para la dignidad del ser humano.

65. El derecho a la verdad está ligado a la obligación de preservación de los archivos y otras pruebas de violaciones manifiestas de los DH y del DIH para facilitar el conocimiento de tales violaciones.

66. El derecho a la verdad incluye entonces el establecimiento de garantías para la difusión del Informe a las víctimas y a la sociedad en su conjunto, en particular a las más afectadas por el conflicto armado y la violencia política a la que se ha calificado como la “Colombia profunda”. El decreto no establece tampoco términos para la realización de estas acciones tendientes a la garantía del derecho a la verdad.

67. Conforme a lo anterior la extensión del mandato de la CEV tiene como propósito además de garantizar el cumplimiento de su mandato, obstaculizado por la crisis derivada de la pandemia, la de adelantar las acciones necesarias después de la presentación del informe final para la difusión y apropiación por la sociedad, como lo expresó el Consejo de Estado :

*“ 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” y prosigue “ (...) 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. (subrayado nuestro)*

68. Estos procesos implican el establecimiento de mecanismos mediante los cuales se va a realizar la difusión, pedagogía y apropiación del informe final como legado, lo cual exige la plena participación y con garantías de las víctimas. La difusión de la verdad no se agota con el informe de la Comisión, sino que se manifiesta en los más diversos espacios para la deliberación pública tales como las calles, paredes, expresiones artísticas, oralidad, academia entre otros.

69. En este sentido el Movimiento Nacional de víctimas de crímenes de estado (MOVICE) en el marco del *Primer Encuentro Nacional por la verdad sobre la*

⁵² The Mexican Federal Act on Access to Information (2002), bars the withholding of documents that describe "grave violations" of human rights. The Government of Argentina has undertaken to create a National Archive for Remembrance within the Department of Human Rights, in which various partial archives and databases will be consolidated

⁵³ See IACHR, report No. 136/99, Ignacio Ellacurúa case, doc. cit.

criminalidad estatal, Verdades que Incomodan, adelantado en Bogotá el 9 y 10 de diciembre de 2019, planteó entre otros aspectos algunas propuestas para este proceso de construcción y difusión de la verdad como bien público y legado de este proceso histórico para Colombia. Los límites actuales en el periodo establecido para la CEV, han impedido la socialización y concertación de estas propuestas, por tanto, urge que la ampliación del mandato permita poner en diálogo entre otras las siguientes propuestas que plantearon las víctimas en dicho encuentro:

II.1. Difusión del Legado de la Comisión **en escenarios Educativos:**

- Que el plan de socialización del Legado de la CEV esté incluido en el informe final y que su proyección temporal sea de 10 años.
- Lograr que el Informe Final pueda traducirse en textos escolares, cartillas, folletos, piezas comunicativas y audiovisuales de fácil acceso y amplia difusión, haciendo uso de diferentes herramientas tecnológicas.
- Diseño de material lúdico- pedagógico para el abordaje de las temáticas abordadas en el Informe Final.
- Promover la formación a formadores en temas de paz y memoria histórica, mediante la articulación con las facultades de educación y la comunidad educativa en general.
- Promover la creación de becas de investigación y de creación de expresiones artísticas de las víctimas de crímenes de Estado, que aportes en su desarrollo a la difusión del Legado de la Comisión.
- Promover una política pública que incentive a las universidades a investigar y ahondar en los crímenes de Estado y el genocidio político.
- Proponer una reforma educativa que logre incorporar en el pensum, asignaturas y catedral, sobre historia del conflicto, memoria y derechos humanos como proceso permanente y de aprendizaje significativo con la participación de las víctimas, en todas las etapas de la educación pública y privada.
- Diseñar e implementar una cátedra de periodismo y transición, dirigida a medios de comunicación masiva a cargo de miembros del movimiento social.
- Convertir los espacios educativos en escenarios de convivencia y garantía de derechos, mediante enfoques pedagógicos de construcción de paz, no violencia e inclusión de todas las voces y expresiones de diferencia.
- Promover el acceso pleno al Informe Final y al conjunto del Legados de la Comisión a todas las poblaciones, mediante el desarrollo de sus contenidos en piezas audiovisuales de gran alcance, que logren ser transmitidos en medio de comunicación escolares, comunitarios, alternativos, institucionales y comerciales.
- Desarrollar una estrategia de difusión de los contenidos del informe con enfoque diferencial, territorial étnico y de género, con espacio de socialización con sectores claves y con traducción de las piezas de difusión a diferentes lenguas de los pueblos indígenas.

4.2 Difusión del Legado de la Comisión **en el Espacio público y equipamiento urbano:**

- Reconocer y promover el uso del espacio público para la difusión de la verdad como bien público.

- Fortalecer la visibilización, ampliación y difusión de la verdad sobre la criminalidad estatal en espacios públicos y privados con funciones públicas e institucionales.
- Promover la generación de una toponimia para la paz y la verdad, donde los nombres de los lugares emblemáticos de las ciudades y campos reivindiquen la memoria y trayectorias de las víctimas y los luchadores sociales y no de los victimarios. Especialmente en lugares de alto tráfico y lugares turísticos.
- Instalar placas conmemorativas en lugares emblemáticos, para la memorias colectivas y particulares.
- Promover la siembra de árboles para resignificar los lugares en los que ocurrieron los hechos victimizantes.
- Declarar lugares de memoria y derechos humanos a las instalaciones del Estado que hayan sido usados por las Fuerzas Armadas como sitios clandestinos y oficiales de tortura y otros crímenes de lesa humanidad, como el caso de la Ex Esma (Escuela de Mecánica de la Armada) en Argentina.
- Destinar un espacio en el Museo de Memoria de Colombia para dar a conocer la verdad sobre la criminalidad estatal y sus múltiples impactos. Consensuado con las víctimas de crímenes de Estado y las organizaciones que las agrupan.
- Promover jornadas de *Teatro y Cine al Parque*, en escenarios rurales y urbanos, dando a conocer producciones que den cuenta del *Legado* de la Comisión.
- Promover expresiones artísticas fotográficas, plásticas, musicales entre otras que den cuenta del contenido del Informe, el *Legado* de la Comisión y en general de la verdad sobre el conflicto armado y la criminalidad de Estado en Colombia.
- Realizar campañas de galerías de la memoria fijas e itinerantes.
- Promover y proteger el derecho, constitucionalmente protegido, a libre expresión de las víctimas, de manera que este cobije la posibilidad de exigir que los máximos responsables acudan a la justicia y a los mecanismos del SIVJRNR a rendir cuentas por sus acciones y omisiones. Lo anterior abarca la realización de murales y expresiones gráficas, evitando la censura como está ocurriendo con el mural *¿QUIÉN DIO LA ORDEN?*
- Construir rutas de la memoria en lugares claves, por ejemplo, una ruta que dé cuenta de los asesinatos de manifestantes por parte del ESMAD.
- Promover visitas guiadas o bici- recorridos a los diferentes lugares de memoria construidos, así como caravanas y buses de la memoria.
- Generar experiencias de inmersión en espacios públicos concurridos desde propuestas, sonoras, estéticas, visuales.
- Gestionar escenarios públicos de perdón y reparación simbólica a diferentes sectores sociales victimizados por el Estado, garantizando condiciones de seguridad y alta visibilidad.
- Promover la desmilitarización de los espacios públicos y lugares emblemáticos, como medida de satisfacción para las víctimas y de la sociedad en su conjunto.
- Apoyar las producciones cinematográficas independientes que cuentan las historias de las víctimas y promover la articulación para su difusión en lugares de alta concurrencia.
- Socializaciones públicas y pedagógicas del Informe y *Legado* de la Comisión mediante recorridos por los territorios.

- Usar edificios y monumentos turísticos para proyectar video mapping con los resultados del Informe en lugares de alta concurrencia.

II.2. Difusión del Legado de la Comisión en Medios de comunicación:

- Diseñar e implementar un plan nacional de socialización del informe de la Comisión de la Verdad, con medios de comunicación, escritos, televisivos y radiales. Tanto con medios masivos como comunitarios.
- Involucrar a las víctimas y organizaciones sociales en el diseño de las parrillas de programación de medios y en el desarrollo de los contenidos.
- Generar promover múltiples formatos un formato de difusión concertados con organizaciones de víctimas y otros sectores sociales interesados de apoyar la difusión del Legado de la Comisión.
- Promover una política pública que incentive el fortalecimiento de las radios y canales comunitarios y universitarios como aliados estratégicos para la difusión de la verdad.
- Desarrollar una socialización incluyente y que tenga en cuenta la comunicación alternativa, que llegue a todos los grupos sociales.

La ampliación del mandato para el proceso de conformación del Comité de seguimiento a las recomendaciones de la CEV

70. Bajo el entendido de que los alcances de la CEV no solo están relacionadas con su mandato temporal y con el Informe que genere en sus tres años de trabajo, sino que después de finalizadas sus labores además del proceso de **socialización y difusión de la verdad con bien público**, se establece la conformación de un **Comité de Seguimiento y Monitoreo** el cual “facilitará la interlocución con diferentes entidades y organizaciones de víctimas y de derechos humanos [...], rendirá informes periódicos de seguimiento a las recomendaciones y tomará las medidas necesarias para difundir sus informes ampliamente en los medios de comunicación de ámbito nacional y regional”;⁵⁴ Consideramos que la ampliación del mandato debe tener como propósito además de la de recibir y concertar las propuestas para la conformación, objetivos y alcances de dicho comité, ya que tendrá en un manos una labor de grandes proporciones.

La ampliación del mandato de la CEV y su financiación:

71. La ampliación del mandato de la CEV , exige del Estado la obligación de garantizar los recursos financieros para que la Comisión de la Verdad pueda culminar su labor , el mecanismo jurídico que se expida para la ampliación del mandato en ningún caso puede condicionar, afectar o influir en su funcionamiento y respetar la independencia y autonomía de la Comisión tal y como fue definido por Acto Legislativo 01 de 2017 que creó el Sistema Integral y, como parte de este, la CEV, como un ente autónomo del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio, encargada del esclarecimiento de lo ocurrido, de promover y contribuir al reconocimiento y promover la convivencia en los territorios. Como lo recalcó la la Corte Constitucional en su Sentencia C-017 de 2018:

114. Al tenor de la referida reforma constitucional, citada en el apartado 5.4.3. supra, la CEV pertenece a la categoría de órganos autónomos e independientes, que asumen

⁵⁴ Decreto 588 de 2017, artículo 32.

funciones estatales y que no pueden adscribirse a alguna de las ramas ordinarias. Con este presupuesto, **y sin desconocer las particularidades de la CEV**, se considera oportuno hacer referencia a algunas premisas fundamentales que, según la jurisprudencia constitucional, guían el actuar de estos últimos, en la medida en que constituyen instrumentos relevantes al momento de analizar las disposiciones del Decreto Ley 588 de 2017.

115. Primero. La independencia y la autonomía hacen referencia, por un lado, a la 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 una especie de inspección de tutela por parte de un superior⁵⁵ y, por otra, a la titularidad de una facultad de regulación sobre su funcionamiento, en orden a cumplir la misión asignada. Al respecto, en la sentencia C-832 de 2002⁵⁶ esta Sala sostuvo que:

“ „, la autonomía que la Constitución Política otorga a determinados organismos, significa básicamente; i) no pertenencia a alguna de las ramas del Poder; ii) posibilidad de actuación por fuera de las ramas del Poder y por ende actuación funcionalmente independiente de ellas; iii) titularidad de una potestad de normación para la ordenación de su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional encomendada.”⁵⁷

72. Dentro de la anterior perspectiva, dos precisiones deben efectuarse. La primera, consiste en que los citados caracteres no implican la desarticulación del engranaje estatal, y para ello se han reafirmado principios tales como el de pesos y contrapesos y el de colaboración armónica en un Estado unitario. Y, la segunda, referida a que el grado de independencia y autonomía, con sujeción al principio de legalidad⁵⁸, adquiere su significado y contenido concreto en razón de la misión asignada y en los términos que derivan del marco jurídico constitucional que reconoce tal independencia y autonomía⁵⁹.

115.1. Sobre la autonomía administrativa la Corte ha considerado que, en tratándose de los órganos independientes, implica el reconocimiento de una “naturaleza única que, en razón de sus funciones, requiere de un ordenamiento y organización especiales, que difiere del común aplicable a las demás entidades”⁶⁰. La organización, sujeta en estos casos a regímenes legales especiales, comprende, entre otros aspectos, elementos relacionados con la estructura de la entidad, la nomenclatura de los cargos, la planta de

⁵⁵ En el caso concreto del Banco de la República, en la sentencia C-021 de 1994 reiterada por la C-050 de 1994, la Corte indicó lo siguiente: *“Debe reconocerse que la autonomía administrativa con que la Carta dota al Banco de la República, tiene un significado muy particular, porque no simboliza tan sólo la posibilidad de actuar con relativa independencia de la voluntad de otros órganos del Estado, como sucede dentro del régimen de las entidades descentralizadas, en donde, de todas maneras sobrevive alguna forma de tutela en virtud de la relación jerárquica con el organismo central, sino que le permite decidir con independencia frente a las exigencias de la comunidad, de los demás organismos del Estado y en particular del Gobierno.”*

⁵⁶ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁷ En el mismo sentido ver las sentencias C-167 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz, C-373 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz, C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-775 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁸ En virtud de lo dispuesto en los artículos 6, 121 y 123 inciso 2.

⁵⁹ Al respecto, en la sentencia C-401 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis, en la que la Corte Constitucional analizó disposiciones que conferían facultades legislativas extraordinarias al Ejecutivo con el objeto de regular algunos aspectos de funcionamiento de órganos que ejercen el función de control o fiscalizadora, sostuvo la amplitud de la autonomía *“[d]ependerá en cada caso del especial tratamiento que la propia Constitución haya dado a la materia y a las específicas competencias que haya asignado al órgano constitucional autónomo correspondiente.”* Destacado fuera de texto. En la sentencia C-409 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis, se sostuvo: *“Al respecto puede enunciarse que a mayor regulación constitucional menor será el ámbito de la regulación legal, y viceversa.”*

⁶⁰ Sentencia C-050 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

personal, el tipo de vinculación de los empleados, que, en todo caso dependiendo del margen conferido por el Constituyente, será competencia de regulación de las autoridades que ordinariamente ostentan tal atribución, o de quien, y en los términos en que se determine a partir del marco superior, se le concede tal autonomía.

115.2. La autonomía técnica, a su turno, parte del reconocimiento de la existencia de una función estatal que requiere, para su adecuado manejo, de conocimientos cualificados; que sean los que determinen y guíen el destino del respectivo órgano, en beneficio de la satisfacción de los fines constitucionales de su competencia⁶¹.

115.3. La autonomía presupuestal, comporta “la disposición de medios personales y de recursos materiales de orden financiero... que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos”⁶². Este elemento implica la potestad para ordenar el gasto y organizar el uso del presupuesto y de todos los recursos que lo integren, en el marco de sus funciones, con la garantía de que ningún otro órgano puede intervenir, condicionar o impedirlo en ningún sentido. La entidad define así las operaciones contractuales, las inversiones y los gastos que juzgue necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines constitucionales y legales⁶³ sin sujeción a criterios externos.

73. En conclusión: La ampliación del mandato debe respetar la autonomía e independencia de la Comisión de la Verdad, en cumplimiento del principio de separación de poderes, instrumento de limitación del poder y garantía de las libertades y la eficacia del Estado. Y en el marco de esta ampliación, el Estado debe destinar los recursos financieros para el funcionamiento, lo cual comporta: “la disposición de medios personales y de recursos materiales de orden financiero... que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos”⁶⁴ Lo cual implica como lo ha expresado esta Corte, la potestad

⁶¹ En este sentido, el Banco de la República constituye un ejemplo claro de la necesidad, en virtud de la función, de un órgano con autonomía técnica, tal como se discutió en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente: “Dicha naturaleza del Banco y, por ende, la razón de su normatividad, se justifican porque se trata de una institución que debe tener en cuenta, ante todo, el carácter eminentemente técnico y por lo demás complejo de los problemas monetarios y bancarios que debe manejar ... // La autonomía técnica se refiere a su capacidad para autodeterminar las decisiones que deben adoptar en el ejercicio de sus atribuciones en materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y el normal desenvolvimiento de los pagos internos y externos, que exigen por lo tanto que los actos y medidas mediante los cuales se desarrollen, se dicten preservando la estructura básica y la estabilidad del Banco ... // La autonomía técnica permitirá establecer una división de funciones públicas a cargo del Estado, sin perjuicio de que por la formulación de las políticas surja una estrecha relación con el Gobierno.” Gaceta Constitucional No. 73, del 14 de mayo de 1991.

⁶² Sentencia C-832 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁶³ En la Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, se expuso lo siguiente en relación con la autonomía administrativa y presupuestal de la Fiscalía General de la Nación: *De conformidad con el último inciso del artículo 249 constitucional, la Fiscalía General de la Nación, no obstante formar parte de la rama judicial, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal para el debido cumplimiento de su labor investigativa y acusatoria. Con lo anterior quiso el Constituyente que esta entidad gozara, por así decirlo, de un status especial respecto de las demás entidades de la rama, lo que implica que ella no tiene por qué depender de las decisiones que le corresponde adoptar al Consejo Superior de la Judicatura en ejercicio de las atribuciones consignadas en los artículos 256 y 257 superiores. Lo expuesto no obsta para que de conformidad con el artículo 267 de la Carta Política, la Contraloría General de la República pueda ejercer el correspondiente control fiscal, pues sin lugar a dudas se trata de vigilar a una entidad del Estado que administra fondos y bienes de la Nación. (...) Como se estableció al revisar el artículo 28 del presente proyecto, la Constitución Política le asignó a la Fiscalía General de la Nación un status especial en relación con las otras entidades que hacen parte de la rama judicial del poder público. Esa diferenciación se establece a partir de la autonomía presupuestal y administrativa que se le confiere al ente acusador (Art. 249 C.P.), de forma tal que este pueda definir los asuntos sobre los que versan estas materias en forma independiente, sin depender para ello del órgano al que constitucionalmente se le ha otorgado de manera general esa atribución dentro de la rama, esto es, el Consejo Superior de la Judicatura”.*

⁶⁴ Sentencia C-832 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

para que la CEV ordene el gasto, uso del presupuesto y todos los recursos que lo integren, con la garantía que ningún otro órgano puede intervenir, condicionar o impedir en ningún sentido.

V. CONCLUSIONES

74. De los puntos anteriormente expuestos, concluimos que le asiste razón a los demandantes en el proceso de la referencia, frente a la inexistencia de una cosa juzgada constitucional absoluta en la interpretación del término del mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, establecido en los artículos 1 y 24 del Decreto Ley 580 de 2017, y declarado exequible en la sentencia C-017 de 2018. Analizadas las consecuencias de la pandemia en el acceso a las entidades del Estado, a partir de lo ordenado en el Decreto 491 de 2020, vemos cómo la espacialidad y la temporalidad pensados para la construcción de la verdad y la memoria sobre el conflicto armado interno, como una transición a una vida social y política democrática, se vieron gravemente afectados en vía a la garantía de la dignificación de las víctimas, así como a procurar una real reconciliación para asegurar la no repetición de los hechos y efectivizar el mandato transicional.

75. En primer lugar, es importante enfatizar que, de una lectura minuciosa de la providencia en cuestión que analiza las normas acusadas, se deriva la necesidad de que el término del mandato es constitucional en tanto las funciones transitorias asignadas a la Comisión se puedan realizar en condiciones que permitan su correcto cumplimiento. Asimismo, es importante tener en cuenta que el mandato de esta institución recae sobre la garantía de derechos de sujetos de especial protección constitucional, en específico de las víctimas del conflicto armado interno que han sufrido prácticas diversas que exigen ser reflexionadas en vía a la no repetición de las mismas. En ese sentido, la efectividad en el mandato de la Comisión redundante de manera directa en el objetivo central de la justicia transicional, que es asegurar un adecuado tránsito de las armas a la democracia.

76. Dados estos supuestos, el contexto epidemiológico de la pandemia afectó severamente el acceso a la CEV y al conjunto de sus instrumentos contemplados para la construcción de verdad y memoria, de grupos históricamente marginados en razón del género, la pertenencia étnica y la edad, factores de obstáculo para el acceso al Estado dada la configuración virtual de las relaciones con el Estado en el marco de las medidas de aislamiento preventivo y selectivo. Las especiales condiciones de discriminación que recaen sobre esos grupos poblacionales frente a la conectividad efectiva que pueden gozar en el seno del hogar y de sus comunidades particulares, están atravesadas por violencias estructurales que impiden que la internet no sea una vía adecuada para interlocutar con la CEV en términos de dignificación y satisfacción, ante lo cual se hace imprescindible un replanteamiento de la temporalidad y la espacialidad en la cual se desarrolla la construcción de estos dos bienes jurídicos de gran importancia política y cultural.

77. Así las cosas, solicitamos a este Honorable Tribunal que:

1. **Declare la existencia de una cosa juzgada constitucional aparente** en la decisión proferida en la sentencia C-017 de 2018, respecto al término del mandato de la CEV y, en consecuencia,

2. **Adecúe la interpretación de los artículos 1 y 24 del Decreto Ley 580 de 2017** con el fin de garantizar el acceso efectivo y en condiciones de calidad de grupos de especial protección constitucional a los mecanismos y metodologías de construcción de verdad y memoria, dado el contexto epidemiológico con características de pandemia que afectó el acceso de las víctimas del conflicto, en especial mujeres rurales y comunidades étnicas a las entidades del Estado.

VI. NOTIFICACIONES

VII. ANEXOS

Se presentan como anexos los documentos que acreditan la ciudadanía de todas y todos los intervinientes.

VIII. FIRMAS