

Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Audiencia Pública sobre el decreto 588 de 2017 (RDL-009)

Honorable Presidente, Magistradas y magistrados, invitados, buenos días.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, ONU- Derechos Humanos o la Oficina) valora mucho la invitación de la Honorable Corte Constitucional a la presente audiencia. De conformidad con la solicitud recibida, la Oficina entregó por escrito las observaciones referidas al decreto 588 de 2017 que crea la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (en adelante, CEV o la Comisión).

En desarrollo de las preguntas planteadas por esta honorable Corte para la presente audiencia pública, la intervención se enfocará en la relación entre los derechos a la verdad y a la justicia, de conformidad con las normas y estándares internacionales.

La ONU- Derechos Humanos reconoce los esfuerzos que ha realizado el Estado colombiano para diseñar y aprobar las reformas legislativas y constitucionales que desarrollan el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, Acuerdo final), en particular, la promulgación del decreto 588 de 2017, mediante el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.

El Decreto reafirma el compromiso del Estado colombiano -establecido en la Constitución Política de Colombia¹ y en la ley 1448 de 2011²- de promover y garantizar la vigencia del derecho imprescriptible e inalienable que tienen las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, a conocer la verdad sobre las causas y circunstancias en las que se cometieron violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en el contexto del conflicto armado. Lo anterior se corresponde con el espíritu y el contenido de las normas constitucionales y estándares internacionales de derechos humanos aplicables en la materia.

En el informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre el Estado del derecho y la justicia en transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos se señaló que la búsqueda de la verdad es uno de los objetivos de la “justicia de transición”, definida como la variedad de procesos y mecanismos interrelacionados que impulsan a una sociedad a asumir los abusos cometidos a gran escala en el pasado, con la finalidad de que los responsables rindan cuentas de sus actos, se contribuya a la justicia y se alcance la reconciliación³.

El derecho a la verdad constituye uno de los cuatro pilares de la justicia transicional, junto con la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (incluyendo las reformas institucionales), que en su conjunto configuran áreas de acción interrelacionadas que se refuerzan mutuamente para asumir y procesar las consecuencias del abuso y las violaciones

Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Audiencia Pública sobre el decreto 588 de 2017 (RDL-009)

masivas de los derechos humanos⁴.

Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha manifestado que las labores que desarrollan las comisiones de la verdad están orientadas a comprender el impacto y las pautas de violaciones cometidas, así como sus causas y consecuencias, por lo que se espera que su implementación en el país pueda contribuir a la comprensión y al reconocimiento respecto de una historia que se niega o se cuestiona, y dar a conocer de manera pública los relatos y las historias de las víctimas⁵.

1. El derecho a la verdad y su relación con la justicia y la lucha contra la impunidad en el marco del SIVJNR

El derecho a la verdad de las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y al DIH ha sido objeto de un amplio desarrollo desde su nacimiento en el Derecho Internacional Humanitario (DIH) hasta su posterior desarrollo y consolidación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Al respecto, el Conjunto de Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad plantea la necesidad de adoptar medidas nacionales e internacionales, para que, en interés de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, se asegure conjuntamente el respeto efectivo del derecho a saber que entraña el derecho a la verdad y su relación con los derechos a la justicia y a la reparación, sin los cuales no puede haber recurso eficaz contra las consecuencias nefastas de la impunidad⁶. En este sentido, el Estado colombiano tiene el deber de garantizar a las víctimas el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en las que se cometieron las violaciones y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima y a la sociedad en general. Desde una dimensión colectiva, la sociedad en general tiene el derecho 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 crímenes⁷.

En este contexto, la puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, se orienta hacia la efectiva garantía del derecho a la verdad en sus dimensiones individual y colectiva, en concordancia con lo establecido en los estándares internacionales. Los diferentes mecanismos del Sistema en su conjunto buscan garantizar el derecho a saber, la sanción a los responsables y la reparación a las víctimas - pilares fundamentales de la justicia-, razón por la cual es imprescindible considerarlos de forma integral e interdependiente.

Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Audiencia Pública sobre el decreto 588 de 2017 (RDL-009)

El Acto Legislativo 01 de 2017 estableció que el conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales y las medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición no pueden ser entendidos de manera aislada y que dichos mecanismos “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.”⁸ Dada la importancia de dicha condicionalidad, el Acto Legislativo determinó incluso que quien aporte información falsa o incumpla las condiciones del Sistema podría perder los beneficios del tratamiento especial de justicia⁹.

Sin embargo, el decreto 588 no recogió estos principios ni hace eco de la importancia de las interrelaciones entre los mecanismos, ni del sistema de condicionalidades consagrado en la reforma constitucional. Efectivamente, el decreto señala que la Comisión informará a la JEP sobre la participación de las personas sometidas a su jurisdicción¹⁰. Por otra parte, el proyecto de Ley Estatutaria que actualmente se está tramitando en el Congreso, señala como incumplimientos graves, la reiterada incomparecencia injustificada ante las autoridades del SIVJRN que lo requieran y la negativa a aportar verdad¹¹.

No obstante lo anterior, es necesario que se determinen con claridad las consecuencias que se producirán cuando un sometido ante la JEP se niegue a comparecer o a declarar ante la CEV, esto es, qué ocurre cuando incumple con las obligaciones establecidas en el artículo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2017 y en el artículo 14 de la Ley 1820 de 2016 en relación con el aporte a la verdad plena en el marco del Sistema. La ausencia de incentivos negativos, dejaría a la Comisión sin herramientas para promover la participación activa de los sometidos a la JEP en el proceso de esclarecimiento que debe desarrollar la Comisión.

En el marco de la promulgación de otras reformas legislativas relacionadas con la implementación del Acuerdo, como la ley 1820 de diciembre de 2016, la ONU-Derechos Humanos manifestó que los beneficios de tratamiento penal especial no son un fin en sí mismo y que tienen que ser compatibles con los derechos de las víctimas. En consecuencia, su otorgamiento deber ser el resultado del cumplimiento de los compromisos en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, con las víctimas y con la sociedad, en el marco de los mandatos respectivos de los tres mecanismos principales del Sistema Integral. De lo contrario, los beneficios penales ya otorgados pierden su valor estratégico y se convierten en concesiones gratuitas que pueden conllevar el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.¹²

En ese sentido, es importante que la Corte se pronuncie sobre la manera en qué debe realizarse la verificación, seguimiento y control de las contribuciones a la CEV, y de otra, los

Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Audiencia Pública sobre el decreto 588 de 2017 (RDL-009)

vínculos y canales de comunicación que deben existir entre los mecanismos. Lo anterior, para favorecer la configuración de una política de incentivos (positivos y negativos) orientada al cumplimiento efectivo de la condición de aportar a la verdad y motivar la participación voluntaria de las personas que serán procesadas en la JEP.

La Honorable Corte Constitucional podría establecer el sentido y alcance interpretativo de las condicionalidades y la lógica bajo las cuales éstas deben ser entendidas y materializadas. Esta es una oportunidad valiosa para que este alto tribunal identifique las consecuencias que se generarían frente al incumplimiento de las obligaciones adquiridas por los beneficiarios, como ya lo hizo en la sentencia C-370 de 2006 que evaluó la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005.

3.1. El carácter extra-judicial de la Comisión y su información

En consideración al carácter extra-judicial de la Comisión el decreto 588 de 2017 prohíbe expresamente el uso de la información que esta reciba o produzca con el fin de atribuir responsabilidades en procesos judiciales o para tener valor probatorio¹³.

No obstante, los documentos que reciba la Comisión y que puedan constituir prueba documental (siempre que no sean versiones o testimonios - verbales o escritos- que una persona entrega al mecanismo), conservarán su valor probatorio y su utilización no afectará los procesos en curso¹⁴.

La Comisión tiene facultades para solicitar datos a los demás mecanismos del Sistema, lo que muestra la necesidad de fortalecer los canales de información entre los demás mecanismos que hacen parte del SIVJRNR y la Comisión. La articulación y la colaboración entre los mecanismos favorece la garantía del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación efectiva, por medio del mandato de la CEV.

En este contexto, es necesario insistir en que la aplicación de las políticas de selección y priorización de casos, establecida como principio de actuación del mecanismo de justicia, traerá como consecuencia que sólo algunos casos serán seleccionados y priorizados para ser juzgados por la JEP. Frente a los casos no seleccionados es previsible que las demandas de verdad de las víctimas deban ser atendidas por los demás componentes del Sistema. Por ello, es necesario maximizar y garantizar la eficacia de los mecanismos de articulación y coordinación entre los mecanismos.

Dado que los mecanismos no se sustituyen, y que tienen características y objetivos claramente distinguibles, se ha establecido que los documentos que reciba la Comisión que

Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Audiencia Pública sobre el decreto 588 de 2017 (RDL-009)

puedan constituir prueba documental no perderán su valor probatorio ni su utilización por la CEV interferirá los procesos judiciales en curso. Por esta razón, se reitera que, la definición de canales de comunicación claros que permitan el acceso por parte de los demás mecanismos del Sistema e instancias judiciales a la información y los archivos allegados a la Comisión, garantizará un acceso cierto a la justicia por parte de las víctimas.

Ello es especialmente importante teniendo en cuenta las limitaciones en tiempo del mecanismo y la permanencia del deber de investigar y sancionar del Estado¹⁵, que no se agota con la implementación de mecanismos extrajudiciales.

Si se asume el enorme valor que tendrá la documentación allegada a la Comisión para la materialización del derecho a la verdad de las víctimas, la labor de organización, creación, y preservación de archivos que realice la Comisión, deberá constituir un insumo básico para los demás mecanismos del SIVJRNR, especialmente para la UBPD y la JEP. Para ello deben definirse las rutas y los protocolos para la transferencia de dicha documentación desde la Comisión hacia los mecanismos, y de estos hacia la Comisión hacia las otras instancias.

3.2. Divulgación de posibles responsabilidades individuales en el marco de la CEV

La Comisión tiene el potencial para reconstruir de manera rigurosa, seria e imparcial los hechos que caracterizaron décadas de confrontación armada, así como para visibilizar y dar voz a la verdad de miles de víctimas. El cumplimiento del mandato de la Comisión puede dar lugar a conocer información relacionada con responsabilidades individuales sobre graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) particularmente, con relación a los máximos responsables.

Si bien el decreto 588 no establece la obligatoriedad de citar los nombres de presuntos responsable en el informe final, en casos en los que pueda allegarse prueba de la participación de individuos o se reciban testimonios de su intervención o determinación de los hechos, la Comisión podría suministrar nombres, previa aclaración de que dicha información no constituye prueba concluyente de responsabilidad penal o de otro carácter, la cual deberá ser determinada por la JEP u otros mecanismos de carácter judicial, y siempre bajo el estricto respeto a los principios de presunción de inocencia, legalidad, y debido proceso¹⁶.

Si bien el decreto no exige revelar los nombres de los responsables, no plantea una prohibición expresa, dando lugar a un parámetro flexible que debe ser estudiado a profundidad por los comisionados y comisionadas que resulten escogidos, según el caso y las circunstancias en las que se recibe la información¹⁷. La experiencia internacional muestra comisiones de la verdad que han revelado el nombre de algunos de los máximos

Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Audiencia Pública sobre el decreto 588 de 2017 (RDL-009)

responsables con el fin de motivar el reconocimiento de sus responsabilidades, mientras que otras, se han abstenido de publicarlos dado que esa información reposaba en procesos judiciales en curso y se encontraba sujeta a reserva. La Oficina ha mencionado que:

“(…) mientras que el imperativo de la verdad empuja a la comisión a divulgar información que pone de manifiesto responsabilidades individuales, el interés por preservar entre otras cosas las garantías de debido proceso y la precisión de los informes debe hacer que la comisión reflexione cuidadosamente sobre su respuesta y establezca una estrategia clara.

En las audiencias públicas, es posible que las víctimas o los testigos deseen señalar a las personas que saben que han estado implicadas en los abusos. En ese caso la comisión debe recurrir a algún procedimiento que permita a las personas señaladas responder a las acusaciones formuladas contra ellos. En general es aconsejable, no obstante, no permitir que las personas acusadas interroguen directamente a sus acusadores.

(…) Existen razones legítimas por las cuales una comisión puede decidir no identificar a los infractores, o identificar sólo a los que tuvieron más responsabilidad o los de mayor rango en la cadena de mando. En ello pueden intervenir consideraciones relativas a la seguridad de los testigos o la seguridad personal de los identificados, especialmente si no cabe prever que intervengan los tribunales” 18.

Abordar las consecuencias del pasado a través de los mecanismos judiciales y extrajudiciales entraña el reconocimiento de las responsabilidades individuales, colectivas e institucionales por parte de quienes cometieron graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, razón por la cual, en el marco de la CEV, los testimonios aportados por los perpetradores o las víctimas, que contribuyan a la rendición de cuentas y la determinación de responsabilidades colectivas deberán ser tenidos en cuenta para la elaboración del informe final y la posible realización de actos de reconocimiento. Lo anterior, en cumplimiento de lo planteado en el decreto 588 de 2017 que plantea como objetivo de la Comisión “promover y contribuir al reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de todos quienes de manera directa o indirecta participaron en el conflicto como una contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición”¹⁹; ello sin perjuicio de decisiones judiciales previas.

Conclusiones

El proceso de reglamentación del Acuerdo Final entraña retos en materia legislativa, administrativa, judicial y política que requieren una respuesta articulada por parte de las

Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Audiencia Pública sobre el decreto 588 de 2017 (RDL-009)

autoridades estatales en su conjunto. La observancia y la debida aplicación de las normas y los estándares internacionales durante el proceso de formulación y aprobación de leyes y decretos relacionados con el Acuerdo Final constituyen una garantía para la sostenibilidad, la legitimidad y la consolidación del proceso de paz, así como para allanar el camino hacia la reconciliación.

El decreto que organizó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición representa un importante avance en la implementación del Sistema Integral, en especial, por el potencial que tiene para el esclarecimiento de los hechos del conflicto y para restaurar y dignificar la voz de las víctimas. Finalmente, es necesario reiterar que el Estado debe realizar todos los esfuerzos necesarios para que la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad cumpla de manera eficaz, sustantiva y oportuna los objetivos para los cuales fue creada.

Reitero el agradecimiento a la H. Corte Constitucional por la invitación a la presenta audiencia y ratifico la entera disposición de mi Oficina para contribuir con su encomiable labor cada vez que este Honorable tribunal considere pertinente y oportuna nuestra intervención.

Cordialmente,

GUILLERMO FERNANDEZ MALDONADO

Representante adjunto

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

1 Constitución Política de Colombia. Artículo transitorio 66. Acto Legislativo 01 de 2012, artículo 1. Acto Legislativo 01 de 2017. Artículo 2.

2 Artículo 23 de la Ley 1448 de 2011.

3 Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, S/2004/616, 3 de agosto de 2004. Párrafo 8. Disponible en:

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616> citado en Consejo de Derecho Humanos. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012, párrafo 20. Disponible:

http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_sp.pdf

4 *Ibíd.* A/HRC/21/46, 9 de agosto de 2012. Párrafo 21

5 *Op. Cit.*, HR/PUB/06/1. Pág. 2.

Intervención de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Audiencia Pública sobre el decreto 588 de 2017 (RDL-009)

6 Comisión de Derechos Humanos. Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la Impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de Febrero de 2005.

7 *Ibíd* E/CN.4/2005/102/Add.1.

8 Artículo transitorio 1, inciso 5.

9 Artículo 5 transitorio, inciso 8.

10 Artículo 13, numeral del Decreto.

11 Artículo 17. Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.”

12 Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comunicado. 18 de diciembre de 2016. Disponible: .

13 Artículo 4 del Decreto 588 de 2017.

14 *Ibíd*.

15 Op. Cit., Conjunto de Principios para la protección y la Promoción de los Derechos Humanos..., Principio 7^a.

16 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. Página 21.

17 *Ibíd*em. Página 21.

18 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. Página 20 y 21.

19 Op. Cit., Decreto 588 Art. 2.