

# Carácter y desafíos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad de Colombia

Iván Cepeda Castro  
Senador de la República

## Carácter del Acuerdo Final de Paz

Colombia ha padecido un conflicto armado de más de medio siglo que ha dejado cerca de diez millones de víctimas, entre muertos, desplazados, desaparecidos y secuestrados. La larga duración del conflicto, la repetición constante de los ciclos de violencia, y el fracaso de varios procesos de diálogos de paz, señalaban que una salida pactada requería acordar un mínimo de reformas sociales y encontrar una respuesta adecuada para la inmensa cuota de sufrimiento e impunidad que ha dejado la larga y cruenta guerra.

A ese inmenso reto respondió el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, suscrito por el jefe del Estado colombiano, el presidente Juan Manuel Santos, y el comandante de la que era en ese entonces la guerrilla más antigua de nuestro continente las Farc-ep, Rodrigo Londoño, conocido como Timochenko.

El acuerdo de paz en Colombia ha sido considerado como un acontecimiento positivo por sus diversos aspectos innovadores, entre ellos, la centralidad que le confiere a las víctimas en todos los puntos del Acuerdo; la incorporación de reformas sociales e institucionales, especialmente en el mundo rural; el énfasis en la perspectiva territorial que debe tener la aplicación del Acuerdo; el enfoque de género que promueve la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres como medida transversal en todos los puntos del Acuerdo; el enfoque étnico para beneficiar a los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y otras comunidades ancestrales. En la declaración emitida recientemente por el Consejo de Seguridad de la Onu, luego del último informe presentado en su seno por el jefe de la Misión de Verificación del proceso de paz en Colombia, se dice: “Los miembros del Consejo de Seguridad resaltaron que el proceso de paz de Colombia sigue siendo importante como una fuerte inspiración para los esfuerzos realizados en muchas partes del mundo para poner fin a los conflictos y construir la paz”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Declaración de prensa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Colombia*, Nueva York, 11 de octubre de 2018.

El sustento jurídico legal del Acuerdo Final está basado en los siguientes principios y procedimientos:

- El principio general del Derecho Público Internacional “pacta sunt servanda”, recogido en el Código Civil colombiano y en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.
- El Acuerdo de Paz se firmó como acuerdo especial del artículo 3 común de los convenios de Ginebra de 1949 y se depositó en el Consejo Federal Suizo.
- El Consejo de Seguridad de la Onu incorporó el texto integro del Acuerdo de Paz a un documento oficial (S/2017/272) que se anexa a la Resolución 2261.
- El Congreso de la República e Colombia refrendó el Acuerdo y aprobó una norma en la Constitución política colombiana “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final”<sup>2</sup>.
- Además de lo anterior, tras la firma del Acuerdo, con fecha 13 de marzo de 2017 el Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, remitió una comunicación al Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, mediante la cual se realizaba ante la Comunidad Internacional la Declaración Unilateral del Estado colombiano<sup>3</sup>.

## **El Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto**

En este orden de ideas, el punto 5º de los seis que integran el texto, es el *Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto*, que incluye la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. El Sistema Integral comprende cuatro componentes:

- a.- El componente de Verdad, representado por la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV), que es un mecanismo extrajudicial, y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.
- b.- El componente de Justicia, materializado en la Jurisdicción Especial para La Paz, JEP, un mecanismo judicial.
- c.- El componente de Reparación, que se plasma en la Comisión de la Verdad, en la Jurisdicción Especial, y en otras medidas de reparación a las víctimas, como por ejemplo, la reforma de la ley 1448 de 2011, consagrada a la reparación y a la restitución de tierras.

---

<sup>2</sup> Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017.

<sup>3</sup> Declaración contemplada en el apartado IV del Acuerdo de 7 de Noviembre de 2016 incluido en las páginas 277 y 278 del Acuerdo Final de Paz. Con relación a la Comisión de la Verdad, el Presidente de la República expidió el Decreto 588 de 2017, mediante el cual se puso en marcha su funcionamiento.

d.- El componente de No Repetición, que debe incluir además de los resultados de los otros tres componentes, políticas públicas para deslindar definitivamente la política de las armas y erradicar toda forma de violencia.

El principio transversal del Sistema es el derecho a la Verdad que sirve como base al acceso a los beneficios judiciales, a la reparación de las víctimas y a la construcción de la memoria social como pilar esencial de la no repetición de la violencia.

El Sistema Integral es hasta ahora único, nunca contemplado en ninguna solución dialogada de un conflicto armado, eleva a Acuerdo de Paz las reivindicaciones de las víctimas por sus derechos recogidos en el Derecho Internacional (Verdad, Justicia, Reparación y No repetición), y las obligaciones del Estado frente a la impunidad (investigar, juzgar y sancionar). Es el primer acuerdo de paz y de justicia transicional hecho en la era de la vigencia de la Corte Penal Internacional y el Estatuto de Roma.

Esto quiere decir que el avance con relación a otros pactos de paz en el mundo, es que éste sí contempla la conformación de instituciones de justicia y esclarecimiento, que integran un sistema de justicia que obliga a actores del conflicto armado a dar cuenta de sus responsabilidades y aceptar sanciones en caso de que se establezca su culpabilidad. La norma habitual en anteriores procesos ha sido decretar amplias amnistías e indultos por todos los crímenes cometidos dentro o fuera de las hostilidades. En el presente caso, quienes no acepten decir de manera exhaustiva la Verdad o no reparar satisfactoriamente a las víctimas pueden incurrir en penas de prisión efectiva de hasta 20 años. Por tanto es un modelo acorde a los preceptos del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Penal Internacional, y conforme a los criterios y preceptos del Estatuto de Roma.

### **La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición**

La decisión de poner en marcha la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, tiene antecedentes históricos que dejaron lecciones cuyas consecuencias, útiles o negativas, fueron tenidas en cuenta en el Acuerdo. Uno de esos antecedentes relevantes fue el informe que algunos académicos elaboraron a mediados del siglo XX sobre el período histórico conocido en Colombia como La Violencia. Si bien ese trabajo contribuyó a mostrar la dimensión de los crímenes que se cometieron en esa etapa -más de 200.000 asesinatos y actos de violencia que dejaron dos millones de personas desplazadas- esta experiencia también demostró que no basta un informe sobre los crímenes del pasado para generar la no repetición, pues en los años que siguieron tuvo lugar el conflicto armado con las guerrillas que se ha prolongado hasta nuestros días. Se requiere rendición de cuentas y administración de la justicia para romper el ciclo de violencia. Se requiere, además, que el esclarecimiento de la verdad se haga con la participación de las

víctimas, con el reconocimiento de los perpetradores y con inclusión de todos los sectores de la sociedad.

Las delegaciones que participaron en las negociaciones de paz en La Habana, Cuba, dieron algunos pasos antes de diseñar la Comisión de la Verdad. El primero fue la elaboración del *Informe para la contribución del entendimiento del conflicto armado en Colombia* por la Comisión Histórica integrada por 12 académicos que puso en evidencia tanto las profundas diferencias como las coincidencias entre dos interpretaciones de la historia del conflicto armado. De igual forma, los representantes del Gobierno y los delegados de las Farc-ep en la Mesa de Conversaciones recibieron y escucharon delegaciones de víctimas, y acordaron la *Declaración de principios*, que dejó firmemente establecidos, entre otros asuntos, la centralidad de las víctimas en el Acuerdo Final, el no intercambio de impunidades en la Mesa de Conversaciones y, en cambio, la creación de mecanismos de justicia restaurativa para acabar con la impunidad; el enfoque de derechos como parte sustancial de la construcción de la paz<sup>4</sup>.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad tiene un carácter transitorio, una duración de tres años y está conformada por once comisionadas y comisionados escogidos luego de un procedimiento de postulación y selección amplio y pluralista. El presidente de la Comisión es el sacerdote jesuita Francisco de Roux, y la componen cinco mujeres y seis hombres: una indígena, un afrodescendiente, tres académicos, un militar, una periodista, una experta en arte y cultura, un ciudadano español y dos defensores de derechos humanos. La Comisión se rige por los principios de imparcialidad e independencia; debe actuar de manera coordinada con los otros componentes del sistema, y con los programas de construcción de paz en los territorios del país.

### **Objetivos y principales funciones de la Comisión**

El significado de la Comisión se expresa en sus cuatro principales objetivos:

El primero es brindar una explicación amplia de la complejidad del conflicto armado. Eso implica contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación que incluya el impacto del conflicto en la sociedad. En tal sentido, el mandato de la Comisión va encaminado al reconocimiento de prácticas y hechos que constituyan genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Por ello, la labor de

---

<sup>4</sup> La *Declaración de principios* pactada por las delegaciones de paz el 7 de junio de 2014, contiene los siguientes diez criterios orientadores que fueron la base para el punto 5° del Acuerdo Final: 1. El reconocimiento de las víctimas como centro del Acuerdo Final. 2. El reconocimiento de responsabilidad en la perpetración de crímenes contra la humanidad. 3. La satisfacción de los derechos de las víctimas. 4. La participación de las víctimas. 5. El esclarecimiento de la verdad. 6. La reparación de las víctimas. 7. Las garantías de protección y seguridad. 8. La garantía de No Repetición. 9. Principio de Reconciliación. 10. Enfoque de derechos.

esclarecimiento se concentrará en determinar los patrones que denoten el carácter sistemático de las atrocidades, así como su carácter masivo o generalizado. Igualmente esa labor pondrá en claro quiénes son responsables de esos crímenes por parte del Estado -incluyendo al gobierno y demás poderes públicos-, por parte de las guerrillas, de las estructuras paramilitares, de particulares o de cualquier grupo u organización nacional o internacional que haya participado en el conflicto armado.

El trabajo de la Comisión deberá precisar el contexto histórico, los orígenes y causas del conflicto armado; los factores y condiciones que facilitaron o contribuyeron a su persistencia y desarrollo; su impacto sobre el ejercicio de la política, sobre quienes participaron directamente en él como combatientes y sobre sus familias y entornos; el fenómeno del paramilitarismo, el desplazamiento forzado y el despojo masivo de tierras; la relación entre el conflicto y los cultivos de uso ilícito; y finalmente, los procesos de resistencia del tejido social y de transformación positiva de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.

El segundo objetivo es lograr la participación democrática en la elaboración del proceso de esclarecimiento. La Comisión debe crear los espacios para que las víctimas puedan de manera libre y pública decir qué ocurrió, y puedan ser escuchadas con atención y respeto por la sociedad. De igual forma, debe generar espacios en los que participen diferentes sectores de la sociedad, para que –como lo dijo el excomisionado de paz, Sergio Jaramillo- “la comisión ‘engrane’ con la realidad política y se convierta en un escenario de reflexión. La comisión no se puede reducir a un diálogo al margen de la vida pública [...]. Tiene que convocar a toda la sociedad para que tenga un efecto de no repetición: que el país entienda qué pasó y qué fue el conflicto armado”<sup>5</sup>. En resumen, la Comisión debe ser un escenario democrático que permita el desarrollo del enfoque territorial, diferencial, étnico y de género.

Si consigue ese importante cometido, el proceso de esclarecimiento podrá responder al desafío de promover una interpretación en la que, mediante la deliberación democrática, se aclare en sus líneas fundamentales un largo y doloroso período de la historia nacional.

El tercer objetivo es llegar al reconocimiento de responsabilidad, lo que supone no solo el conocimiento detallado o general de la historia del conflicto, sino además el admitir la culpa, el presentar pública y formalmente perdón y el honrar ante la sociedad a las víctimas, en su condición individual o colectiva. Esta dimensión del trabajo de esclarecimiento muestra que su esencia no es solo cognitiva. El reconocimiento plantea de manera intrínseca una dimensión ética que remite a la

---

<sup>5</sup> Sergio Jaramillo, Alto Comisionado de Paz, “Justicia, Verdad y el proceso de paz”, intervención en el foro “Comisiones de la Verdad y Procesos de Paz: la Experiencia Internacional y los Desafíos para Colombia” de la Fundación Kofi Annan – ICTJ. Bogotá, 25 de febrero de 2015.

necesidad de responder al llamado de memoria de las víctimas, de establecer en forma voluntaria o mediada por la justicia la autoría de hechos que permanecen en la impunidad, y de cimentar la No Repetición en acciones que hacen parte de la construcción social de la Verdad.

Como lo afirma el presidente de la Comisión, el sacerdote Francisco de Roux: “El miedo a la verdad hace parte de la crisis espiritual del país. [...] Es una crisis espiritual y humana la que vivimos. Para rescatarnos de esa crisis tendremos que hablar con transparencia de los enredos en que, como seres humanos vulnerables, frágiles y falibles, nos vimos envueltos”<sup>6</sup>.

El cuarto objetivo es auspiciar las condiciones para la convivencia en los territorios y la reconciliación nacional. La Comisión ha de contribuir a construir la paz elaborando la memoria del conflicto, pero también la esperanza en un futuro en el que la base de la vida social sea la convivencia democrática y, cuando ello sea posible la reconciliación. Se trata de superar el odio acumulado y la desconfianza entre la gente en los territorios, donde los ciclos de la violencia y el imperio del terror han causado un daño significativo al tejido social.

El mejor antídoto para esa situación de confrontación social es crear donde no existan, y fortalecer donde son precarias las bases de la democracia. De no ser así todo proyecto de reconciliación será artificial. Como lo ha afirmado, el presidente de la Comisión se debe “contribuir a superar las rupturas humanas ocasionadas por la guerra” propiciando el acercamiento entre las víctimas y quienes, de una u otra manera, participaron en el conflicto armado.

### **Dificultades de la justicia restaurativa**

A pesar de los innegables avances que ha tenido, como todo proceso de paz en el mundo, el colombiano enfrenta un conjunto de desafíos y peligros en su fase de implementación inicial. Muchos de esos riesgos y problemas provienen de factores estructurales como, por ejemplo, la reticencia de las élites del país de avanzar en el cumplimiento de las reformas económicas y sociales previstas; la posición ultraconservadora del sector político de extrema derecha que aún persiste en la idea de impedir a toda costa que se consolide el proceso de paz, y que ataca la perspectiva de género del Acuerdo, presentándola como “ideología de género”; la estructura burocrática del Estado o su insuficiente presencia social en los territorios; la falta de adecuada financiación del proceso; la persistencia de grupos armados o disidencias de la antigua guerrilla en los territorios del conflicto armado; la persistencia del narcotráfico en amplias zonas del país, etcétera. Parte de esas dificultades obedecen a que si bien el Gobierno y las Farc-ep, diseñaron cuidadosamente la negociación del Acuerdo Final, no hicieron lo mismo con el diseño de la implementación de cada uno de los puntos del Acuerdo.

---

<sup>6</sup> *Cinco reflexiones de Francisco de Roux sobre la Comisión de la Verdad*. Recuperado de <<https://mimbres.com.co/semillas/cinco-reflexiones-de-francisco-de-roux-sobre-la-comision-de-la-verdad>>.

Una cuestión sustancial de estos problemas radica en que, como lo han denunciado los voceros de la nueva formación política en que se ha convertido la guerrilla –el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común- se ha puesto todo el énfasis en el punto de la dejación de las armas y del paso de la organización ilegal a la vida política legal, pero no se han emprendido esfuerzos para cumplir con los puntos de reforma rural integral, reforma política o sustitución social de los cultivos de uso ilícito.

En su más reciente informe ante el Consejo de Seguridad, la Misión de Verificación de la Onu al proceso de paz mencionó cuatro aspectos en los que se debe prestar especial atención en esta etapa: la debilidad del programa de reincorporación económica y social de los exguerrilleros; la falta de garantías de seguridad no solo para quienes han dejado las armas, sino también para líderes sociales y defensores de DDHH que vienen siendo asesinados en los territorios; la ausencia de presencia territorial del Estado a través de la construcción de institucionalidad e infraestructura social en los territorios.

Capítulo aparte tuvo en el informe mencionado, las dificultades que atraviesan para su consolidación la Jurisdicción Especial para la Paz, y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. En este campo existen diversos problemas y retos. Uno de ellos es que en el trámite legislativo y de control constitucional se introdujo la exclusión de particulares y de agentes estatales civiles de la competencia de la nueva justicia restaurativa, quedando su presentación ante este sistema como opcional y voluntaria. De igual forma, se han hecho ataques reiterados de otros órganos del poder público a la legitimidad del Sistema Integral creado para satisfacer los derechos de las víctimas. En el caso de la Comisión de la Verdad se persiste en intentar por vía legislativa quitarle su competencia de tener acceso a los archivos oficiales, que deben proporcionar documentos indispensables para su labor de esclarecimiento.

### **Posición de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional**

El Acuerdo Final de Paz en Colombia ha contado con un amplio consenso internacional del cual hacen parte el rol de garantes de los gobiernos de Noruega y Cuba, la presencia en la negociación de observadores del gobierno de Estados Unidos y la Unión Europea, así como el acompañamiento del Consejo de Seguridad de la Onu.

Así mismo, en reciente encuentro en La Haya con la presidenta de la JEP, Patricia Linares, la Fiscal de la Corte Penal Internacional, Fatou Bensouda, reiteró el continuo apoyo a los esfuerzos de la JEP, cito, “para asegurar justicia a las víctimas de acuerdo a la letra y el espíritu del acuerdo de paz, como también de

los principios, valores y requerimientos del Estatuto de Roma”<sup>7</sup>. Reconocimiento que tiene como primer antecedente la declaración que la Fiscal de la Cpi, hizo en septiembre de 2016, cuando afirmó que respalda el Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las Farc-ep que, cito de nuevo, *“es sin lugar a dudas un logro histórico para Colombia y para el pueblo colombiano, cuyas vidas se han visto profundamente afectadas por el conflicto armado de 52 años”*<sup>8</sup>. Y, particularmente, señaló que: *“El acuerdo de paz reconoce el lugar central de las víctimas en el proceso y sus legítimas aspiraciones de justicia. Estas aspiraciones deben ser atendidas plenamente, a través de medidas que aseguren que los responsables de sus sufrimientos sean genuinamente puestos a disposición de la justicia. Se espera que la Jurisdicción Especial para la Paz [...] lleve a cabo esta función y que se centre en los máximos responsables de los crímenes más graves cometidos durante el conflicto armado. Esta promesa de rendición de cuentas debe volverse una realidad para asegurar que el pueblo de Colombia aproveche plenamente los beneficios de la paz”*<sup>9</sup>.

Este apoyo y acompañamiento internacional será sin duda indispensable para lograr consolidar la implementación exitosa del Acuerdo Final de Paz en Colombia, también para posibilitar que se logre un acuerdo similar con la otra guerrilla histórica, el Ejército de Liberación Nacional, Eln, con la que se adelantan diálogos de paz desde hace seis años y con la que hay establecida una mesa de conversaciones que trata una agenda que podría concluir con ese otro aspecto aún irresuelto del conflicto armado colombiano.

Muchas gracias.

---

<sup>7</sup> Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/la-fiscal-bensouda-de-la-cpi-da-su-apoyo-a-las-labores-de-la-jep-242176>

<sup>8</sup> Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/espaldarazo-de-la-cip-al-acuerdo-de-paz>

<sup>9</sup> *Ibíd.*