

¿EN QUÉ VA LA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS?

Retos y recomendaciones

Informe 07: Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz

Abril 2021



**#NOENREDEN
LA PAZ**

CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA



RESUMEN EJECUTIVO

¿EN QUÉ VA LA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS?

Retos y recomendaciones

En el marco de la función de control político del Congreso de la República, los Representantes y Senadores abajo firmantes hemos venido adelantando un proceso de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, incluyendo 23 visitas a los municipios más afectados por la guerra y la pobreza.

En ese proceso hemos publicado cuatro informes generales sobre el estado de avance en la implementación y dos temáticos sobre reincorporación y solución al problema de las drogas de uso ilícito. Este séptimo informe se dedica al punto 5 del Acuerdo de Paz, sobre las víctimas y la justicia transicional. Como lo establece el Acuerdo "el fin del conflicto debe contribuir a garantizar que cesen las violaciones e infracciones, y es también una oportunidad para garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas".

En este informe nos referimos a los cuatro componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, y frente a cada uno documentamos los principales avances, retos, y algunas recomendaciones para el cumplimiento pleno de sus objetivos y funciones. Para la elaboración de este informe de seguimiento analizamos información proveniente de cuatro fuentes: i) datos aportados por entidades del Estado en respuestas a derechos de petición, documentos, informes y bases de datos; ii) entrevistas a expertos; iii) información contenida

en artículos de prensa, informes de observatorios, y artículos académicos; iv) y las percepciones y preocupaciones identificadas en las visitas del proyecto "Del Capitolio al Territorio".

1. COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN

• Avances de la Comisión:

Teniendo en cuenta que la Comisión dará por finalizada su labor el 28 de noviembre de 2021, se reportan las siguientes cifras de avance en el cumplimiento de su mandato y funciones:



A diciembre de 2020, además de la sede nacional ubicada en Bogotá, había **28 Casas de la Verdad¹** (Oficinas territoriales de la CEV) en funcionamiento.

La Comisión de la Verdad ha realizado 12.492 entrevistas, que contienen el testimonio de 23.362 personas. De estas entrevistas:



11.592
fueron
individuales



900
fueron
colectivas²

¹ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174. Los municipios donde se encuentran dichas Casas de la Verdad son: Villavicencio, Cali, Cúcuta, Barrancabermeja, Popayán, Ibagué, Valledupar, San José del Guaviare, Sincelejo, Apartadó, Florencia, Medellín, Quibdó, Tumaco, Barranquilla, Arauca, Puerto Asís, Mocoa, Buenaventura, Neiva, Bucaramanga, Pereira, Pasto, Santa Marta, Aguachica, La Dorada, Yopal y Montería.

² CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174 y respuesta a Derecho de Petición con radicado 1- 2021-000351-19642. Las cifras reportadas son a corte de diciembre de 2020.

- De las personas entrevistadas³:

1,25% son excombatientes.



0,43% son miembros de la Fuerza Pública.



92,5% son víctimas del conflicto⁴.

- De las víctimas entrevistadas⁵:

35,3% son mujeres



2,36% pertenecen a la comunidad LGBTI



16% pertenecen a una comunidad étnica (8,03% NARP; 7,94% indígena; 0,03% Rrom)



1,8% se identifican como campesinos



8,37% son niños o niñas.



20,33% son adolescentes o jóvenes.

- La Comisión ha recibido:



482 informes⁶



251 casos⁷

En cuanto a espacios de escucha, reconocimiento y convivencia, la CEV ha llevado a cabo:



30 espacios de escucha⁸.



15 procesos de reconocimiento de responsabilidades en 2019⁹; y 14 en 2020¹⁰.



8 encuentros por la Verdad (espacios públicos que surgen de los procesos de reconocimiento)¹¹.



5 iniciativas para la promoción de la convivencia.



6 procesos de diálogo con carácter territorial, para la convivencia.



7 acuerdos para la No Repetición.



9 diálogos para la No Continuidad y la No Repetición. Estos diálogos para la No Repetición se dieron en Bogotá, Arauca, Montería, Barrancabermeja, Quibdó, Catatumbo y el Bajo Cauca Antioqueño.

³ Los porcentajes presentados no deben totalizarse, porque se entrevistaron víctimas que pertenecieron a la Fuerza Pública y a actores armados.

⁴ El cálculo de víctimas entrevistadas proviene de la información aportada por la Comisión en la respuesta al derecho de petición con radicado 1- 2021-000351-19642, en la que se afirma que los datos aportados "recogen las vivencias de 21.612 víctimas del conflicto armado".

⁵ Los porcentajes presentados no deben totalizarse, porque se entrevistaron una víctima puede pertenecer a varios de estos grupos a la vez. El cálculo de víctimas entrevistadas proviene de la información aportada por la Comisión en la respuesta al derecho de petición con radicado 1- 2021-000351-19642, en la que se afirma que los datos aportados "recogen las vivencias de 21.612 víctimas del conflicto armado".

⁶ Un informe es un "documento en el cual se presenta a la Comisión una descripción y análisis de algún aspecto del conflicto armado colombiano, ya sean hechos de violencia, la situación de una población determinada, actores involucrados, causas, dinámicas y contextos de violencia a nivel nacional o en regiones determinadas, impactos y/o formas de afrontamiento, resistencia o fortalecimiento del tejido social en el medio de la guerra". La Comisión reporta haber recibido 482 informes, pero al desagregar por actor reporta solo 479.

⁷ Un caso se refiere a "uno o varios hechos que son violaciones de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidos en el marco del conflicto armado interno".

⁸ Los Espacios de escucha son iniciativas del orden nacional y territorial que buscan favorecer el encuentro entre la Comisión y diversos actores y sectores de la sociedad que tienen la posibilidad de contribuir significativamente al esclarecimiento de la verdad en relación con alguno de los trece temas del mandato de la Comisión.

⁹ CEV. "Los procesos de reconocimiento implican dialogar con actores, víctimas y distintos sectores para lograr el reconocimiento del impacto de las victimizaciones en el marco del conflicto y el reconocimiento de responsabilidades por parte de diversos actores y el Estado. Estos procesos pueden contar con espacios públicos, denominados Encuentros por la Verdad".

¹⁰ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174. Corte a diciembre de 2020.

¹¹ Los Encuentros por la Verdad son los espacios públicos que resultan de los procesos de reconocimiento.



• Principales retos de la Comisión:



Desbalance en los elementos del mandato: La Comisión ha hecho esfuerzos importantes para investigar sobre los 4 primeros temas de su mandato¹², mientras que –en contraste– la investigación sobre los últimos 2 ha sido marginal.



Lo anterior implica que la CEV estaría dándole menos prioridad al esclarecimiento y reconocimiento de los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades y las experiencias de resiliencia individual o colectiva, y a las transformaciones positivas de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.



Problemas de coordinación interna: Existe una desconexión entre la Dirección de Conocimiento, encargada de las labores de investigación y elaboración del Informe Final, y la Dirección de Diálogo Social, a cargo de promover el relacionamiento activo de la entidad, desarrollar los espacios de escucha y de reconocimiento, y de cumplir el objetivo de convivencia.



Esta desarticulación ha provocado que la investigación no alimente el diseño y desarrollo de los espacios de escucha y procesos de reconocimiento, y a su vez, que la confianza generada a través de las labores de diálogo social, no alimente el esclarecimiento.



Priorización del informe final sobre los espacios de escucha: La entidad ha concentrado la gran mayoría de sus esfuerzos en la elaboración del Informe Final, al punto de que las demás funciones han sido marginadas o han sido comprendidas como labores subsidiarias a la de investigación.



En total, el **73% de los trabajadores** de la Comisión desarrollan labores relacionadas con el informe.

Si bien la CEV ha generado espacios para el reconocimiento de las víctimas y de responsabilidades de los victimarios (como los Encuentros por la Verdad y los Espacios de Escucha descritos en los apartadores anteriores de este capítulo), no ha podido avanzar en “crear espacios para contribuir a una reflexión conjunta sobre lo ocurrido, y las causas y efectos de la grave violencia vivida por Colombia”¹³ como lo establece el Acuerdo de Paz.



Insuficiente pedagogía y divulgación: Debido a que el mandato de la Comisión finalizará el 28 de noviembre de 2021, la entidad tendrá muy poco tiempo para llevar a cabo acciones de pedagogía y de divulgación de los hallazgos del Informe Final, de los espacios de reconocimiento y de los demás procesos.

¹² Los 4 primeros temas del mandato de la Comisión son: prácticas y hechos que constituyen graves violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH; las responsabilidades colectivas del Estado, las FARC-EP, los paramilitares o cualquier otro grupo; el impacto humano y social del conflicto; y el impacto del conflicto sobre el ejercicio de la política.

¹³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.



Dificultades de relacionamiento: La estrategia de relacionamiento de la Comisión con otras instituciones se ha basado primordialmente en la presentación de informes y en las solicitudes de información. Esta estrategia, sin el establecimiento de una relación de confianza entre la CEV y dichos actores, limita la participación de las instituciones en los procesos de esclarecimiento de la verdad y reconocimiento.



Limitación temporal: Resulta preocupante que la publicación del Informe Final de la Comisión coincida con épocas electorales, en las que se corre el riesgo de que la sociedad en general no esté dispuesta a escuchar y reflexionar sobre las verdades planteadas en dicho informe, y el potencial reconciliador de la construcción de verdad se pierda.

2. UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS

• Avances de la Unidad de Búsqueda:



Entre 2019 y 2020 fueron formulados **16 Planes Regionales de Búsqueda (PRB)**.



Para el 2020, la UBPD formuló **97 hipótesis de localización** y se realizaron **37 diligencias** de prospección asociadas a los PRB.

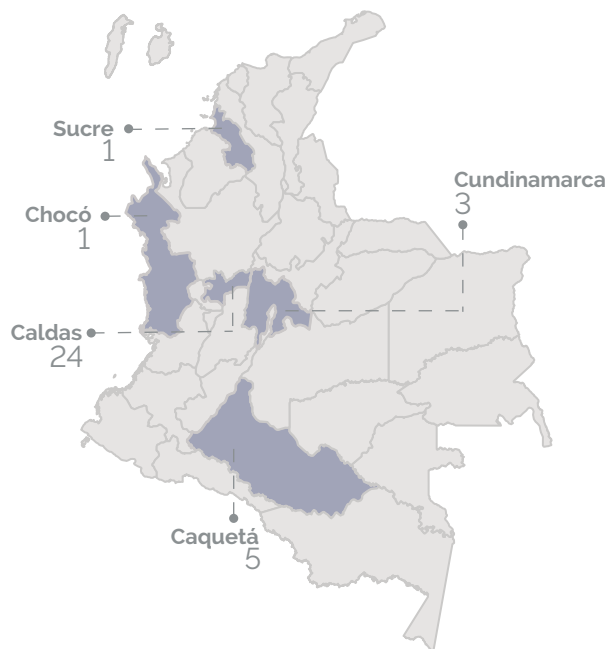


Además, de una meta de 14 cuerpos recuperados para el año 2020, **se recuperaron 33**.



Mientras que en el 2019 se realizaron 4 entregas dignas individuales y 1 colectiva, en el 2020 se lograron realizar **10**

En relación con las diligencias de recuperación de cadáveres, mientras que la Unidad tenía planeado realizar 12 diligencias de recuperación en el 2020, al finalizar la vigencia había realizado 34 diligencias en los siguientes departamentos:



En 2020 se llevaron a cabo **4 reencuentros voluntarios** de personas vivas con sus seres queridos.



Con corte a febrero de 2021, la Unidad ha acompañado en sus roles de coordinación y contribución la entrega e inhumación de **98 cuerpos**¹⁴.



De las 2.942 personas que iniciaron alguna asesoría, orientación o fortalecimiento con la UBPD, **873 personas mantuvieron su participación** en el proceso de búsqueda (esto es el 29,7% del total de personas que sostuvieron un diálogo inicial con la Unidad).



A febrero de 2021 la UBPD había recibido a **322 aportantes de información**.

• Principales retos de la Unidad de Búsqueda:

Agilidad en la búsqueda de personas desaparecidas:

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses:



— • **142.653** personas fueron desaparecidas desde 1950



— • **97.176** de ellas aún lo están.

La Unidad para las Víctimas registra:



— • **171.159 víctimas** directas e indirectas de este fenómeno

Centro Nacional de Memoria Histórica registra un universo provisional de:



— • **113.577** personas desaparecidas de manera forzada¹⁵.

Respecto de esos universos la UBPD se encuentra buscando en primer lugar a 9.482 personas, cuyos casos han sido remitidos por solicitudes presenciales, telefónicas, a través de correspondencia, eventos, planes de búsqueda, correo electrónico, entre otros. De ese universo, la Unidad reporta que ha habido alguna acción de búsqueda para 3.326 personas, el 35%. Y los casos de 1.062 personas, es decir el 11%, han sido incluidos en los 16 Planes Regionales de Búsqueda (PRB) que han sido formulados¹⁶.



A este ritmo nos tomará 66 años avanzar en al menos alguna acción de búsqueda, y 106 años incluir a todo el universo provisional en los Planes Regionales de Búsqueda.

Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que el universo de 9.482 víctimas que la Unidad se encuentra buscando, representa el 8% del universo provisional de personas dadas por desaparecidas del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Priorización en el desarrollo de sus actividades:

Es preocupante que el Plan Nacional de Búsqueda no haga una priorización de los distintos patrones de desaparición que deban ser abordados por la Unidad a través de los procesos de búsqueda, porque la limitación temporal de su mandato demanda trazar una visión estratégica para el cumplimiento de sus funciones. Además, preocupa la falta de articulación de los Planes Regionales ya formulados con el Plan Nacional de Búsqueda que fue expedido con posterioridad. Y hay poca claridad sobre cuáles son los criterios de operación de los Planes Regionales y sobre cómo será medido su impacto.

¹⁴ Referente a 20 entregas individuales y 1 entrega colectiva de 78 cuerpos entregados. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Derecho de petición con radicado 1000-1-202100587 del 16 de marzo de 2021.

¹⁵ Ver: <http://ubpd.com.co/wp-content/uploads/2019/04/publicacion2.pdf> y los datos del Plan de Acción de la UBPD a 2020.

¹⁶ Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Seguimiento a los indicadores 28 y 40 del Plan de Acción. Corte a diciembre del 2020.



Problemas de coordinación interna:



Existe una falta de coordinación y estabilidad de las direcciones que hacen parte de la Subdirección Técnica.

Si bien es fundamental que en entidades como ésta haya cargos de libre nombramiento y remoción debido a las funciones de altísima confianza que realizan, preocupa que el cambio constante de personal de las cabezas de estas dependencias dificulte el trabajo coordinado para el cumplimiento de los objetivos de la entidad.

Dificultades de relacionamiento:



Preocupan los problemas de relacionamiento entre la Unidad, el Instituto Nacional de Medicina Legal y el Ministerio de Defensa.

La debilidad en estas relaciones deteriora la capacidad de buscar a las personas desaparecidas.

Recrudescimiento de las condiciones de seguridad:



El recrudecimiento de las condiciones de seguridad territorial ha afectado de manera grave la búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

3. JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP)

• Avances de la JEP:

A 3 años de su entrada en funcionamiento, la JEP ha:



Abierto **7 macrocasos** priorizados;



aceptado a **12.726 personas** que suscribieron actas de compromiso y sometimiento;



rechazado **3.736 solicitudes** de personas que solicitaron acogerse a la Jurisdicción sin reunir los requisitos;



y concedido solo **1 garantía de no extradición.**

- Además de la sede nacional en Bogotá, la JEP cuenta con 23 oficinas territoriales. **En 10 de estos municipios, la JEP cuenta con presencia territorial de la Unidad de Investigación y Acusación.**



Hasta el momento, la Jurisdicción ha recibido **355 informes** por parte de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado.



229 sujetos colectivos han sido acreditados por la JEP en calidad de víctimas.



6.084 víctimas han recibido asesoría jurídica, y **3.214** han sido representadas ante procesos judiciales de la JEP.



- En el **Caso 01** (sobre secuestro cometido por las FARC) se expidió el auto de determinación de los hechos y conductas atribuibles a 8 de los antiguos miembros del Secretariado de las FARC-EP por la 'toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad'¹⁷, imputación por la que deberán reconocer o negar su responsabilidad en un plazo de 30 días que se amplió por otros 30.

- En el **Caso 03** (sobre el fenómeno de los falsos positivos cometidos por agentes del Estado), la JEP hizo pública su estrategia de priorización¹⁸ para la primera fase de investigación en 6 territorios: Antioquia, Costa Caribe, Norte de Santander, Huila, Casanare y Meta para el periodo del 2002 al 2008, en el cual se estiman al menos 6.402 víctimas. **Con esto, la SRVR plantea una estrategia "de abajo hacia arriba" para esclarecer el fenómeno a nivel local, luego regional, hasta llegar a lo nacional.**



La Sala de Amnistía e Indulto (SAI) ha concedido **267 libertades condicionadas** y no ha concedido **1.904**¹⁹.



La Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) ha concedido **431 libertades** transitorias, condicionadas y anticipadas a miembros de la Fuerza Pública y a terceros y **ha negado 136**²⁰.



La SAI ha concedido **332 amnistías**, y no ha concedido **1.961**²¹.



La Sección de Revisión **ha rechazado 56 solicitudes** de garantías de no extradición por ausencia de competencia, y **ha abogado conocimiento sobre 10**, de las cuales 1 ha sido concedida, 2 han sido negadas y 7 continúan en trámite²².

• Principales retos de la JEP:

Aplicación de criterios de selección: Resulta razonable que la JEP haya iniciado una estrategia de priorización de 7 macrocasos, pero el cumplimiento de sus funciones en el plazo de los 10 años que le impone la Ley supone aplicar criterios de selección para concentrar sus esfuerzos en los crímenes más graves y representativos y en sus máximos responsables²³.

Ampliación de la priorización: El Grupo de Análisis de Información se encuentra procesando y analizando los informes recibidos con el fin de identificar un universo de hechos que permita realizar una priorización.



Sin embargo, por el momento, la Sala no ha entrado a determinar qué casos podrían abrirse dentro de la segunda fase de priorización.

Nexo con el conflicto armado:



Preocupan los riesgos que puede generar el precedente establecido por la JEP para analizar la relación con el conflicto armado.

Frente a los criterios de competencia material de la JEP a través de distintas intensidades, es necesario que la Jurisdicción garantice que los criterios sean aplicados desde el inicio del proceso con miras a dar garantías de seguridad jurídica para los comparecientes. Y frente a la aplicación del criterio de conexidad consecuencial en los terceros es fundamental evitar ampliar su competencia en un escenario de tiempo y recursos limitados para el cumplimiento de sus funciones.

Invasión de competencias de otras entidades: Aunque las medidas cautelares decretadas por la JEP están diseñadas para proteger la integridad

¹⁷ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP. Auto 19 del 26 de enero de 2021.

¹⁸ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP. Auto 33 del 12 de febrero de 2021.

¹⁹ JEP. JEP en cifras. Corte de 27 de enero de 2021.

²⁰ JEP. JEP en cifras. Corte de 27 de enero de 2021.

²¹ JEP. JEP en cifras. Corte de 27 de enero de 2021.

²² JEP. JEP en cifras. Corte de 31 de diciembre de 2020.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018, acápite 4.15.3. De acuerdo con la Corte, los estándares para la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH deben cumplir con la debida diligencia para garantizar la tutela efectiva de los derechos humanos. Una vez la JEP haya definido el panorama general de las circunstancias de ocurrencia de los hechos e identificados los patrones, procede a atribuir responsabilidad a quienes participaron en los hechos. Se hace uso de la selección de todos los crímenes internacionales: crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, o graves violaciones a los Derechos Humanos.



de un derecho controvertido en el proceso, estas están siendo usadas como un mecanismo de protección inmediata a las víctimas, independientemente de la competencia sobre los hechos. Esto ha conllevado, en la práctica, a que la JEP se pronuncie de manera cautelar sobre varios temas como la búsqueda de personas desaparecidas o planes de reparación colectiva, en los que ha entrado a decidir sobre funciones de otras instancias como la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Unidad para las Víctimas.

Verificación de la condicionalidad: Es importante alertar sobre la percepción de falta de coordinación interinstitucional para expedir las certificaciones de contribución por parte de los demás componentes del SIVJNR, de manera que se pueda acreditar si los comparecientes en la JEP han contribuido con sus compromisos.

Cumplimiento de las sanciones:



Sobre el componente retributivo de la sanción (es decir la restricción efectiva de la libertad), resulta preocupante que el Gobierno Nacional no haya creado aún la dependencia encargada de apoyar la supervisión, seguridad, vigilancia y monitoreo del componente de restricción efectiva²⁴.

Si bien en noviembre del 2020, el Gobierno anunció que pediría a la Misión de Verificación de la ONU "extender su mandato para verificar las sanciones propias frente a los máximos responsables"²⁵, desde ese anuncio no ha habido ningún avance, ni siquiera la necesaria resolución por parte del Consejo de Seguridad de la ONU para iniciar el funcionamiento del mecanismo. Esto genera preocupación considerando que los macrocasos siguen avanzando y que, de acuerdo a los cronogramas²⁶, a lo largo del 2021 se empezará a avanzar en las audiencias de reconocimiento y en la imposición de las

sanciones que deberán empezar a ser cumplidas.

Redistribución de cargas internas: Al iniciar las labores de la Jurisdicción Especial para la Paz fue evidente que unas salas y secciones tendrían mucho más trabajo en distintas fases.



A pesar de las decisiones de movilidad, la SRVR **aún se encuentra colapsada en el cumplimiento de sus funciones**, lo que frena el avance de las demás instancias de la JEP.

Participación de víctimas: En un escenario de violencia masiva, la pretensión de una participación de las víctimas hecho a hecho y caso a caso es una actividad que puede conllevar a demoras importantes en la gestión de los procesos.

4. REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Avances del Programa Administrativo de Reparaciones:

- Tras aproximadamente 10 años de la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas, a diciembre de 2020²⁷, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) reportaba que:



9.099.358 víctimas habían sido incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de las cuales **7.340.456 son sujetos de atención**²⁸.

- A diciembre de 2020:



1.107.952 personas habían sido indemnizadas, lo que equivale al **15,1% de las víctimas sujetas de atención**²⁹.

²⁴ Artículo 135 de la Ley Estatutaria de la JEP.

²⁵ W Radio. "Gobierno solicitará a la ONU verificar sanciones propias para máximos responsables". Noviembre 29 de 2020. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gobierno-solicitar-a-la-onu-verificar-sanciones-propias-para-maximos-responsables/20201129/nota/4089623.aspx>.

²⁶ Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP. Derecho de petición con radicado 202102000380 del 21 de enero de 2021.

²⁷ JEP. JEP en cifras. Corte de 27 de enero de 2021.

²⁸ Las víctimas sujetas de atención son aquellas víctimas que pueden acceder a las medidas de reparación previstas en la Ley. Estas víctimas son las que no se encuentran en alguno de los siguientes grupos: a) víctimas fallecidas a causa del hecho victimizante o por otras causas, b) personas dadas por desaparecidas, c) personas sin documento de identificación o con números de documento no válidos, y d) se clasifican como no activas para la atención, las personas víctimas de desplazamiento forzado que no han solicitado ayuda humanitaria.

²⁹ UARIV. Fichas estadísticas - Nivel Nacional. Corte a 31 de diciembre de 2020.



- Entre 2012 y 2020³⁰:



se indemnizaron en promedio
101.314 personas
anualmente.

Antes de la firma del Acuerdo:



Se indemnizaron en promedio
23.337 personas al año
en los municipios PDET

Después de la firma del Acuerdo:



Se han indemnizado
29.825 víctimas
anualmente³¹

En años anteriores a la firma del Acuerdo:



El promedio de solicitudes
de restitución de tierras
decididas al año fue
6.885

Después de la firma del Acuerdo:



Las solicitudes ascendieron a
11.641 solicitudes
decididas anualmente³²



En **13,5%** de los 170 municipios PDET
no hay zonas microfocalizadas para el
proceso de restitución de tierras.

Eso implica que las solicitudes que tengan lugar
en estos municipios **no podrán acceder al trámite
administrativo por parte de la URT**³³.

- A diciembre de 2020, la UARIV reporta que
se han identificado **757 Sujetos de Reparación
Colectiva (SRC)**:



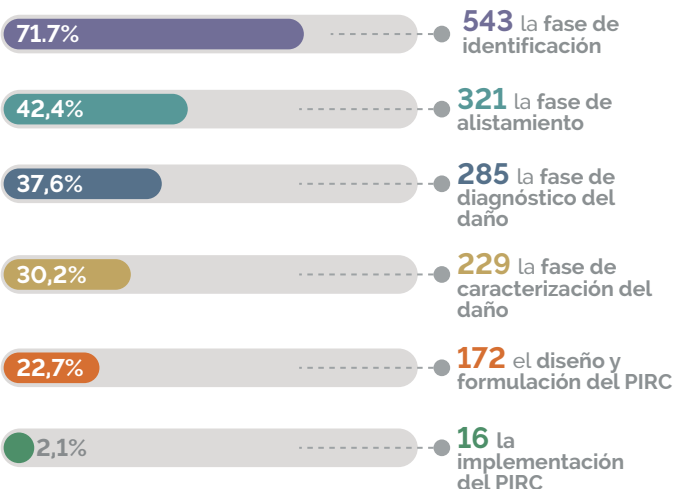
488
son
étnicos



215
no son
étnicos

54 son
Organizaciones
o grupos

La gráfica a continuación muestra el número de
Sujetos que culminaron cada una de las fases de la
Ruta de Reparación Colectiva³⁶:



- Se destaca que –tras la firma del Acuerdo Final–
el proceso de identificación de Sujetos de
Reparación Colectiva se fortaleció. Sin embargo, **la
entrega de las medidas sigue siendo muy lenta**.
Por ejemplo, a pesar de que la implementación de
los Planes Integrales de Reparación Colectiva está
pensada desarrollarse en 3 años, de los 104 PIRC
que se estaban implementando en 2016, solo 16
completaron su implementación luego de 4
años³⁷.



Antes de la firma del Acuerdo³⁴, el
Programa de Atención Psicosocial
y Salud Integral a Víctimas atendió
en promedio **130.183 personas**
anualmente

mientras que después de la
firma del Acuerdo fueron
120.821 víctimas al año³⁵



En el 2020, se atendieron aproximadamente **69% menos víctimas** que el año anterior
en estos programas, **lo cual refleja el impacto del COVID – 19 en la medida**.

³⁰ Los datos aportados en este periodo se basan en la Ficha Estadística – Nivel Nacional de la UARIV, con corte a 31 de diciembre de 2020; sin embargo, en la respuesta al derecho de petición con radicado 202020024643491 se reportan datos de indemnización anual diferentes a los registrados en la Ficha Estadística.

³¹ Cálculos propios. Fuente: UARIV. Fichas estadísticas – Municipios PDET. Corte a 31 de diciembre de 2020.

³² URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-SDG-00022, del 17 de marzo de 2021.

³³ URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-SDG-00022, del 17 de marzo de 2021.

³⁴ Periodo entre 2014 y 2016.

³⁵ Cálculos Propios. Fuente: UARIV Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020, y MSPS. Respuesta a derecho de petición con radicado 202116100004341, del 4 de enero de 2021.

³⁶ UARIV. Fichas estadísticas – Nivel Nacional.

³⁷ UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020, y Fichas estadísticas – Nivel Nacional. Corte a 31 de diciembre de 2020.



- A la fecha se han llevado a cabo **9 Actos Tempranos de Reconocimiento de Responsabilidad** realizados por las antiguas FARC-EP³⁸. Estos actos fueron a propósito de:



- Por su parte el Gobierno ha llevado a cabo 2 Actos tempranos de Reconocimiento de Responsabilidad⁴⁰, en relación con:



- De acuerdo con la SAE, el valor de los bienes entregados por las antiguas FARC-EP equivale a \$4.109.126.655, más USD\$ 11.285.643⁴¹,

correspondientes a la comercialización de 206.818 gr de oro entregados por la antigua guerrilla. Al valor de los bienes entregados por las antiguas FARC - EP se le suman los bienes pendientes de avalúo y por comercializar⁴².

• Principales retos del Programa Administrativo de Reparaciones:

Agilidad en la reparación de víctimas: El avance de la política de reparación administrativa de víctimas sigue siendo muy lento.



Al ritmo al que vamos el Estado tardará aproximadamente **61 años en indemnizar a las víctimas del conflicto armado**⁴³.

³⁸ UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020.

³⁹ Este acto fue reportado por la UARIV en la Respuesta al derecho de petición con radicado 20212003748881, pero no a en la respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491.

⁴⁰ OACP. Respuesta a Derecho de Petición con radicado OFI20-00242943, del 23 de noviembre de 2020.

⁴¹ Esta cantidad equivale a COP \$41.308.544.250. (Tasa de cambio: USD \$1 = COP\$ 3.660,27).

⁴² SAE. Respuesta al derecho de petición con radicado CS2020-030708, del 29 de diciembre de 2020.

⁴³ Cálculos propios. Fuente: UARIV. Fichas estadísticas - Nivel Nacional. Corte a 31 de diciembre de 2020.



Reparación transformadora:



La articulación entre la reparación colectiva y los PDET ha sido mínima, lo cual representa una oportunidad perdida para reparar integral y masivamente a las víctimas.

La insuficiente articulación entre el PDET y los PIRC pone en riesgo el enfoque reparador que deben tener los programas del Punto 1 del Acuerdo de Paz. Además la UARIV ha evitado que se incluyan medidas que ya hacen parte de los PDET en los PIRC que están en etapa de diseño y formulación. Además, aseguran que la Unidad ha limitado la formulación de los planes a exclusivamente aquello que es de su competencia, dejando de lado las medidas que pueden implementar otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Lo anterior es preocupante porque, si estas iniciativas son excluidas de los PIRC y PRyR, y no están siendo priorizadas en los PDET, es probable que dichas acciones no se ejecuten de manera pronta en ninguno de los instrumentos.

Efectos de la inseguridad en la restitución de tierras: Respecto al proceso de restitución de tierras, la principal preocupación está relacionada con las zonas no microfocalizadas, en las que no puede adelantarse el trámite administrativo de restitución.

Bloqueo de los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad: El Gobierno señala que a partir de 2019 “no ha participado en ningún acto de reconocimiento de responsabilidad y solicitudes de perdón público”, argumentando que la realización de estos actos corresponde al SIVJNR⁴⁴. Sin embargo, esta afirmación es contraria a lo establecido en el Acuerdo de Paz.

Atraso en la rehabilitación psicosocial: La medida de rehabilitación psicosocial, y de rehabilitación en general, se percibe como

desarticulada de las otras medidas de reparación, desconociendo el potencial transformador en términos políticos, económicos, sociales y ambientales que tiene la rehabilitación psicosocial.

Llegar a más víctimas más rápido:



La sola extensión de la vigencia de la Ley de Víctimas, por 10 años adicionales, va a resultar insuficiente para cumplir los objetivos de reparar integralmente a todas las víctimas del conflicto.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Fortalecer la articulación entre las direcciones de Conocimiento y de Diálogo Social de la Comisión de la Verdad, de manera que los Espacios de Escucha y Encuentros por la Verdad respondan a los hallazgos encontrados en el proceso de investigación, y que –a su vez– la labor de esclarecimiento se nutra de los escenarios de reconocimiento y de escucha y de los procesos de construcción de confianza desarrollados por la Dirección de Diálogo Social.
2. Fortalecer la investigación y el reconocimiento sobre todos los temas del mandato de la CEV, especialmente sobre el fenómeno del paramilitarismo, el desplazamiento y despojo de tierras, la relación entre el conflicto y el narcotráfico, así como sobre los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades afectadas por el conflicto y de las experiencias de resiliencia individual o colectiva. También, se recomienda fortalecer la investigación sobre las transformaciones positivas de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.
3. Se recomienda al Congreso de la República ampliar el tiempo del mandato de la Comisión por 21 meses adicionales, de manera que se presente el Informe Final en un escenario post-electoral

⁴⁴ UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020.



y que –tras la publicación del Informe Final– la entidad pueda dedicar este tiempo a labores de pedagogía y socialización sobre los resultados del Informe, así como a la promoción de espacios de reconocimiento y de experiencias de convivencia en los territorios.

4. Frente a la articulación entre el Plan Nacional y los Planes Regionales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas se recomienda garantizar la puesta en marcha de criterios de priorización públicos que permitan desplegar de manera mucho más ágil acciones de búsqueda, identificación y entrega digna, asegurando una equitativa distribución territorial y representatividad de los distintos fenómenos de desaparición en el conflicto armado.

5. Durante todos los procedimientos de la JEP, y especialmente al considerar temas de selección, se recomienda aplicar el Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 02 de 2012), que permite el uso de instrumentos de justicia transicional para aliviar la tensión entre paz y justicia. Entre otros, aplicar los criterios de selección para aliviar la carga de la JEP y permitirle concentrarse en los máximos responsables y en los casos más graves y representativos.

6. Teniendo en cuenta que se avecinan nuevas priorizaciones de casos, sugerimos que la Jurisdicción Especial para la Paz adopte en un documento guía criterios transparentes sobre cómo se priorizan algunos macro casos sobre otros, y cuál será la manera de tratar los casos que se decidan no priorizar.

7. Es recomendable que las entidades del SIVJRNR definan de común acuerdo y a través de un instrumento vinculante, criterios generales sobre el alcance de las medidas cautelares dictadas por la JEP que tienen implicaciones sobre los demás órganos del Sistema. Estos criterios deben tener en cuenta la importancia de salvaguardar las competencias de cada entidad y evitar la duplicidad de funciones.

8. Se sugiere la unificación de instrumentos bajo los cuales se inicia el monitoreo al régimen de condicionalidad en las diferentes salas de la JEP.

9. Es necesario que el Gobierno Nacional avance en las gestiones necesarias para activar el mecanismo de verificación a la restricción efectiva de la libertad como parte de las sanciones propias en cabeza de la Misión de Naciones Unidas. Además, es importante establecer las condiciones físicas y la financiación de los lugares donde se impondrán estas sanciones. Esto implicará incluir su costeo dentro del Presupuesto General de la Nación que deberá ser presentado este año en el Congreso de la República.

10. Identificar fuentes de recursos que permitan acelerar el ritmo de indemnización de víctimas, de manera que un mayor porcentaje de las víctimas puedan recibir esta medida de reparación. Además, se recomienda que, paulatinamente, los recursos invertidos en atención humanitaria se trasladen a garantizar la reparación integral.

11. Acelerar el trámite administrativo del proceso de restitución de tierras, y priorizar las labores de la Unidad en los municipios más afectados por el conflicto. Además, se recomienda diseñar e implementar una estrategia específica de seguridad para las zonas no microfocalizadas en las que hay solicitudes de restitución, de manera que pueda garantizarse la seguridad en dichas regiones y adelantar el trámite de estas solicitudes.

12. Retomar lo más pronto posible el carácter presencial de las medidas de rehabilitación psicosocial de víctimas, especialmente en zonas con carencias en términos de acceso a internet.

13. No excluir de los PIRC las medidas que no sean competencia de la UARIV ni aquellas que ya se encuentren registradas como iniciativas de los PDET, pues se considera que estas medidas contribuyen a satisfacer los Derechos Sociales, Económicos, Culturales y Ambientales de los Sujetos de Reparación Colectiva, y a ofrecer



bienes y servicios colectivos.

14. Poner en marcha ajustes de fondo a la política de víctimas, los cuales deben construirse de forma participativa. Estos ajustes deben formularse con el objetivo de que la oferta del Estado llegue de manera más efectiva a las víctimas, garantizando el principio de no regresividad, y protegiendo el vínculo de confianza entre el Estado y las víctimas.

15. A las entidades del Gobierno Nacional encargadas de la implementación de la Reforma Rural Integral y la reincorporación de los excombatientes, y a las entidades del SIVJNR, reforzar sus herramientas de articulación para lograr una implementación integral de los compromisos compartidos del Acuerdo de Paz.

Firman:

Juanita Goebertus
Alianza Verde

Angélica Lozano
Alianza Verde

Antonio Sanguino
Alianza Verde

Wilmer Leal
Alianza Verde

Angela María Robledo
Estatuto de la Oposición

Iván Cepeda
Polo Democrático

Luis Fernando Velasco
Partido Liberal

Guillermo García Realpe
Partido Liberal

Temístocles Ortega
Cambio Radical

José Daniel López
Cambio Radical

John Jairo Hoyos
Partido de la U

John Jairo Cárdenas
Partido de la U

Roy Barreras
La fuerza de la Paz



CAPÍTULO 1:
**COMISIÓN PARA EL
ESCLARECIMIENTO
DE LA VERDAD, LA
CONVIVENCIA Y LA
NO REPETICIÓN**



CAPÍTULO 1: COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN

A partir de las lecciones aprendidas en otros procesos de transición, la Mesa de Conversaciones diseñó la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) como un mecanismo extrajudicial, imparcial e independiente que tiene los siguientes objetivos: primero, contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto; en segundo lugar, promover el reconocimiento de las víctimas y de responsabilidades colectivas e individuales de diversos actores; y tercero, promover la convivencia y la no repetición en los territorios¹.

Para cumplir estos objetivos, la Comisión tiene el mandato de esclarecer y promover el reconocimiento de los elementos establecidos en el Punto 5.1.1.2 del Acuerdo Final. Estos componentes del mandato están relacionados con: las prácticas y hechos que constituyeron graves violaciones a los DD.HH y graves infracciones al DIH, las responsabilidades colectivas de los actores del conflicto y de terceros, el impacto humano de la violencia armada en diferentes poblaciones y en el ejercicio de la política, las causas y factores que contribuyeron a la persistencia del conflicto, el fenómeno del paramilitarismo, el despojo de tierras, la relación entre el conflicto armado y la producción y comercialización de drogas ilícitas, los procesos de fortalecimiento del tejido social, y de transformaciones positivas a lo largo del conflicto.

Lograr el esclarecimiento y el reconocimiento del mandato implica que la CEV cumpla las funciones

establecidas en el Punto 5.1.1.4 del Acuerdo Final, entre las que se encuentran: crear espacios de escucha sobre lo ocurrido en el conflicto, elaborar un Informe Final como producto de las investigaciones realizadas por la CEV, implementar una estrategia de relacionamiento activo y de difusión y pedagogía, y adoptar medidas para el archivo de información, entre otras².

En este capítulo, se describirá el estado de avance de la Comisión de la Verdad frente al cumplimiento de sus objetivos, mandato y funciones, y se abordarán algunos de los obstáculos que enfrenta la CEV, identificados a partir del proceso de recolección de información para la elaboración de este informe de seguimiento. Finalmente, se hará una serie de recomendaciones para superar dichas dificultades y enfrentar los retos que la Comisión tiene a futuro.

CIFRAS DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD

Teniendo en cuenta que la Comisión dará por finalizada su labor el 28 de noviembre de 2021, se reportan las siguientes cifras sobre su trabajo:

• Presencia Territorial de la Comisión de la Verdad³

- A diciembre de 2020, además de la sede nacional ubicada en Bogotá, había 28 casas de la Verdad⁴ (Oficinas territoriales de la CEV) en funcionamiento.

¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

³ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021. Las cifras reportadas son a corte de diciembre de 2020.

⁴ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021. Los municipios donde se encuentran dichas Casas de La Verdad son: Villavicencio, Cali, Cúcuta, Barrancabermeja, Popayán, Ibagué, Valledupar, San José del Guaviare, Sincelejo, Apartadó, Florencia, Medellín, Quibdó, Tumaco, Barranquilla, Arauca, Puerto Asís, Mocoa, Buenaventura, Neiva, Bucaramanga, Pereira, Pasto, Santa Marta, Aguachica, La Dorada, Yopal y Montería.



- En el marco del proyecto Del Capitolio al Territorio⁵, algunos líderes y víctimas han expresado las dificultades que tienen para participar en las actividades desarrolladas por la Comisión de la Verdad en los territorios, principalmente debido a las condiciones de seguridad de algunas regiones del país, al temor generado por las amenazas y agresiones contra las personas que participan en el SIVJNR, y a las restricciones a la movilidad decretadas por el Gobierno Nacional para prevenir el contagio del COVID – 19.

• Esclarecimiento⁶:

- La Comisión de la Verdad ha realizado 12.492 entrevistas, que contienen el testimonio de 23.362 personas. De estas entrevistas, 11.592 fueron individuales y 900 fueron colectivas.

- De las personas entrevistadas⁷:



1,25% son excombatientes.



0,43% son miembros de la Fuerza Pública.



92,5% son víctimas del conflicto⁸.

- De las víctimas entrevistadas⁸:

• **35,3%** son mujeres.

• **2,36%** pertenecen a la comunidad LGBTI.

• **16%** pertenecen a una comunidad étnica (8,03% NARP; 7,94% indígena; 0,03% Rrom)

• **1,8%** se identifican como campesinos.

• **8,37%** son niños o niñas.

• **20,33%** son adolescentes o jóvenes.

- La CEV ha llevado a cabo 30 espacios de escucha¹⁰ para contribuir al esclarecimiento de los objetivos del mandato.

- La Comisión ha recibido 482 informes¹¹ y 251 casos¹²:

Número de informes presentados por cada actor



Elaboración Propia. Fuente: CEV.

⁵ Del Capitolio al Territorio es un proyecto de la Comisión de Paz de la Cámara de Representantes, con apoyo de la Embajada Británica y de la Fundación Ideas para la Paz, que busca hacer seguimiento territorial a la implementación del Acuerdo.

⁶ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021 y respuesta a Derecho de Petición con radicado 1- 2021-000351-19642, del 12 de febrero de 2021. Las cifras reportadas son a corte de diciembre de 2020.

⁷ Los porcentajes presentados no deben totalizarse, porque se entrevistaron víctimas que pertenecieron a la Fuerza Pública y a actores armados.

⁸ El cálculo de víctimas entrevistadas proviene de la información aportada por la Comisión en la respuesta al derecho de petición con radicado 1- 2021-000351-19642, del 12 de febrero de 2021, en la que se afirma que los datos aportados "recogen las vivencias de 21.612 víctimas del conflicto armado".

⁹ Los porcentajes presentados no deben totalizarse, porque se entrevistaron una víctima puede pertenecer a varios de estos grupos a la vez. El cálculo de víctimas entrevistadas proviene de la información aportada por la Comisión en la respuesta al derecho de petición con radicado 1- 2021-000351-19642, del 12 de febrero de 2021, en la que se afirma que los datos aportados "recogen las vivencias de 21.612 víctimas del conflicto armado".

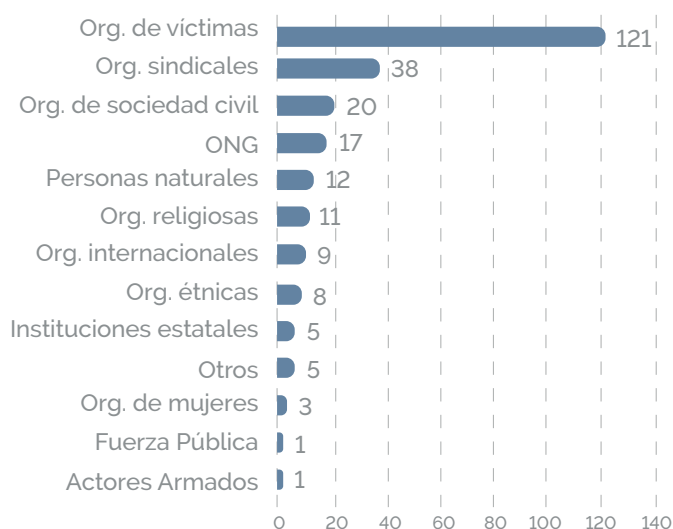
¹⁰ Los Espacios de escucha son iniciativas del orden nacional y territorial que buscan favorecer el encuentro entre la Comisión y diversos actores y sectores de la sociedad que tienen la posibilidad de contribuir significativamente al esclarecimiento de la verdad en relación con alguno de los trece temas del mandato de la Comisión.

¹¹ Un informe es un "documento en el cual se presenta a la Comisión una descripción y análisis de algún aspecto del conflicto armado colombiano, ya sean hechos de violencia, la situación de una población determinada, actores involucrados, causas, dinámicas y contextos de violencia a nivel nacional o en regiones determinadas, impactos y/o formas de afrontamiento, resistencia o fortalecimiento del tejido social en el medio de la guerra". La Comisión reporta haber recibido 482 informes, pero al desagregar por actor reporta solo 479.

¹² Un caso se refiere a "uno o varios hechos que son violaciones de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidos en el marco del conflicto armado interno".



Número de casos presentados por cada actor



Elaboración Propia. Fuente: CEV.

• Reconocimiento¹³:

- En el marco del proyecto de inversión 'Fortalecimiento del reconocimiento social del conflicto y las condiciones de convivencia pacífica en los territorios a nivel nacional'¹⁴, en 2019, la CEV se propuso realizar 15 procesos de reconocimiento de responsabilidades en el marco del conflicto armado interno¹⁵; de estos llevó a cabo 15. Por su parte, en 2020, la Comisión se propuso desarrollar otros 15 procesos de reconocimiento de responsabilidades, de los cuales adelantó 14.

- De los 8 Encuentros por la Verdad (espacios públicos de los procesos de reconocimiento)¹⁶ que la Comisión se propuso desarrollar hasta finales de 2020, llevó a cabo el 100%. En estos espacios se promovió el reconocimiento de la labor de búsqueda de los familiares de personas dadas por desaparecidas, el impacto del conflicto en Niños, Niñas y Adolescentes - NNA; campesinos; mujeres y población LGBTI; comunidades NARP e Indígenas, y víctimas en el exterior, así como las afectaciones de la violencia en la salud.

• Convivencia y Contribución a la No Repetición¹⁷:

-En el marco del proyecto de inversión

'Fortalecimiento del reconocimiento social del conflicto y las condiciones de convivencia pacífica en los territorios a nivel nacional', en 2019, la CEV se propuso la implementación de 5 iniciativas para la promoción de la convivencia, de las cuales desarrolló 5. Sin embargo, para 2020, de la meta de implementar 6 de estas iniciativas, no se llevó a cabo ninguna.

- La Comisión redactó un documento a partir de la identificación de 843 experiencias de convivencia, resistencia y transformaciones para la paz, y la profundización en 63 de ellas¹⁸. De este documento, se espera que alimente el Capítulo del Informe Final: Impactos, Afrontamientos, Resistencia y Búsqueda de la Paz. También, el documento presenta recomendaciones relacionadas con la No Repetición que surgen de las experiencias descritas¹⁹.

- En 2020, la Comisión había acompañado 6 procesos de diálogo con carácter territorial, para la convivencia. El objetivo de estos espacios es que sean un "aporte a la transformación de las situaciones conflictivas derivadas del conflicto armado"²⁰. Estos procesos son: Acuerdos para la Convivencia y el Buen Vivir en la Cuenca del río Tunjuelo (Bogotá), en Colón (Nariño), en Micoahumado (Magdalena Medio) y en Brisas del Polaco (Nororiental del País); Diálogos territoriales por la vida del río Magdalena (Magdalena Medio), y Diálogos Improbables de Sucre. En dichos escenarios participan personas de las comunidades, que integran grupos motores; autoridades locales, y –en algunas ocasiones– cuentan con el acompañamiento de Universidades²¹.

- En el marco del proyecto de inversión 'Fortalecimiento del reconocimiento social del conflicto y las condiciones de convivencia pacífica en los territorios a nivel nacional', la Comisión se propuso la gestión de 5 Acuerdos para la No Repetición, de los cuales realizó el 100%. En 2020, la meta propuesta fue de 4 Acuerdos gestionados y se llevaron a cabo 2.

¹⁴ Referente a 20 entregas individuales y 1 entrega colectiva de 78 cuerpos entregados. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Derecho de petición con radicado 1000-1-202100587 del 16 de marzo de 2021.

¹⁵ Ver: <http://ubpd.com.co/wp-content/uploads/2019/04/publicacion2.pdf> y los datos del Plan de Acción de la UBPD a 2020.

¹⁶ Los Encuentros por la Verdad son los espacios públicos que resultan de los procesos de reconocimiento.

¹⁷ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.

¹⁸ CEV. Documento de hallazgos: aprendizajes para la convivencia.

¹⁹ CEV. Documento de hallazgos: aprendizajes para la convivencia.

²⁰ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.

²¹ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.



- La Comisión llevó a cabo 9 Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición. Estos diálogos para la No Repetición se dieron en Bogotá, Arauca, Montería, Barrancabermeja, Quibdó, Catatumbo y el Bajo Cauca Antioqueño.

De la información anteriormente descrita, en primer lugar, se resalta que la Comisión de la Verdad ha logrado tener presencia territorial a partir del despliegue y la adecuación de las Casas de la Verdad.

Por otro lado, es positivo que la CEV haya cumplido las metas propuestas en relación con el reconocimiento del impacto del conflicto, y de responsabilidades individuales y colectivas de diferentes actores; de igual manera, se reconoce el carácter público de estos espacios, a partir de la realización de Encuentros por la Verdad. Por su parte, también es destacable la naturaleza amplia y plural del proceso de investigación (realización de entrevistas y recepción de casos e informes) y de escucha, aunque llama la atención el poco involucramiento de actores armados, excombatientes y de miembros de la Fuerza Pública en los diferentes procesos que contribuyen al esclarecimiento.

Por otro lado, preocupa el rezago existente en relación con las metas de convivencia y de contribución a la No Repetición. Al respecto, si bien se destaca el proceso amplio de identificación de iniciativas de convivencia en los territorios y el acompañamiento a algunos procesos territoriales de promoción de la convivencia, no hay claridad sobre cómo este trabajo será visibilizado y cómo tiene un impacto en términos de la no repetición. Además, en las entrevistas realizadas, se expresó que no es claro de qué manera las recomendaciones que surgieron de las experiencias de convivencia identificadas van a alimentar las recomendaciones hechas por la Comisión en el Informe Final.

Esta marginalización de las labores de promoción de la convivencia parece explicar el rezago en este objetivo. Como se explicará posteriormente, esto ha causado que el personal de la Comisión que se

dedica a este trabajo sea insuficiente, especialmente en los equipos territoriales de la entidad, donde la mayoría de la planta –y la mayoría del tiempo– se ha dedicado exclusivamente a funciones de esclarecimiento, y se ha dejado de lado la promoción de la convivencia.

LOS LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD

En el Acuerdo Final, está establecido que la Comisión deberá “investigar sobre todos los elementos del mandato a través de las metodologías y formas de recolección y análisis de información que sean necesarias para tal efecto”²². Además, el Acuerdo afirma que la CEV debe establecer metodologías que permitan contrastar y verificar los datos recibidos, y garantizar la objetividad de los mismos. Adicionalmente, esta entidad debe adoptar medidas para el archivo de la información y tener en cuenta los enfoques de género y diferenciales en su trabajo.

• Metodologías para la recolección y análisis de información:

Con respecto a la elaboración de los documentos metodológicos, la Comisión reporta que en 2019 cumplió la meta de desarrollar 15 documentos metodológicos que orientan la recolección y análisis de información²³. En dichos lineamientos, se mencionan los instrumentos que utiliza la CEV para la investigación, entre los cuales se encuentran entrevistas individuales y colectivas, recepción de casos e informes por parte de diversos actores, metodologías narrativas como historias de vida y relatos biográficos, así como diagnósticos participativos. Además, la Comisión informa que tendrá en cuenta la información ‘secundaria’ proveniente de investigaciones realizadas por otras instituciones, que servirán para el contraste de la información ‘primaria’ (la recolectada directamente por la Comisión).

²² CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.

²³ CEV. Lineamientos metodológicos.



Por su parte, para el análisis de la información, la Comisión ha establecido que los datos recolectados –así como los provenientes de fuentes secundarias– serán analizados a partir de patrones²⁴ y contextos explicativos²⁵ que buscan identificar los actores colectivos responsables de violaciones a los Derechos Humanos, quiénes fueron las víctimas, cuál fue la magnitud y frecuencia de las violaciones, cómo se ejecutaron, cuándo, dónde, y por qué se realizaron. De acuerdo con la CEV, estas herramientas permitirán explicar lo ocurrido en el conflicto a nivel nacional y territorial²⁶.

• **Contraste, verificación y archivo de la información:**

Respecto a esta labor, la Comisión afirma que ha desarrollado el documento con lineamientos metodológicos para el contraste y verificación de la información primaria y secundaria, que servirá para verificar los datos recolectados, ponderar la información y formular los patrones y contextos explicativos del conflicto. Al respecto, el documento 'Guía metodológica para la verificación, contrastación y profundización de la información' explica de manera detallada la forma en la que la CEV valora, clasifica y contrasta los datos obtenidos²⁷.

En resumen, la Comisión valora la información recibida a partir de 6 criterios²⁸: pertinencia, fiabilidad, coherencia, claridad, suficiencia y profundidad. Posteriormente, la CEV hace un proceso de triangulación de información a partir de combinación de métodos de investigación, contraste de fuentes (primarias y secundarias o dos tipos de fuentes primarias) y lleva a cabo una triangulación de investigadores que tiene el objetivo de evitar que la información recolectada se interprete con base en sesgos u opiniones de los mismos. De esta manera, la Comisión clasifica los datos recibidos en tres tipos: i) Verdades

sólidas, que se refiere a información con alto grado alto de validez de los hallazgos, y que se concluye a partir de fuentes pertinentes, coherentes, fiables y profundas; ii) Verdades convincentes, que se refiere a un grado de validez en el que los hallazgos son pertinentes, fiables y coherentes, pero no suficientes para ser considerados verdades irrefutables; y iii) Verdades probables, las cuales, aunque provienen de fuentes confiables, no siempre son coherentes o claras y –aunque no pueden negarse– tampoco pueden comprobarse²⁹.

Respecto a esta metodología, se destaca el procedimiento detallado para el contraste de información y para garantizar que las interpretaciones de ella no sean sesgadas o motivadas por opiniones personales de los investigadores; sin embargo, se recomienda que –en aras de la transparencia– esta metodología sea publicada y divulgada. Por su parte, para 2020, la Comisión informa que el Sistema de Información Misional (SIM)³⁰ está funcionando a plenitud, lo cual permite el almacenamiento, transcripción, etiquetado y catalogación de toda la información recolectada por la CEV.

• **Enfoques de género, diferencial étnico, etario, de discapacidad y psicosocial:**

Respecto a los enfoques de género, étnico-racial, etario y de discapacidad, la Comisión afirma que ha establecido lineamientos metodológicos y preguntas de investigación que permiten entender las afectaciones particulares del conflicto en diferentes tipos de población.

Sobre el enfoque de género, la CEV afirma que ha diseñado "categorías, preguntas de investigación e hipótesis específicas que permitan entender cómo y por qué las mujeres, las niñas y personas LGBTI fueron particularmente victimizadas en el marco del conflicto armado colombiano"³¹. De acuerdo

²⁴ Los patrones buscan identificar quiénes (responsables) cometieron los hechos y contra quienes (víctimas) lo hicieron, la magnitud y frecuencia de las acciones, el cómo se ejecutaron (técnicas y maneras de ejecución), dónde, cuándo y el porqué de las victimizaciones.

²⁵ Los contextos explicativos buscan identificar el conjunto de condiciones históricas, políticas, económicas, culturales y ambientales que explican el conflicto; estos contextos explicativos trascienden el esclarecimiento de uno o varios hechos determinados.

²⁶ CEV. Lineamientos metodológicos.

²⁷ CEV. Guía metodológica para la verificación, contrastación y profundización de la información.

²⁸ La pertinencia se refiere a la información que es útil para el desarrollo de los temas del mandato. La fiabilidad se refiere a características en la fuente que ofrecen motivos de confianza o de una alta probabilidad en veracidad y consistencia de la información. Para verificar la fiabilidad de la fuente es fundamental evidenciar las fuentes dentro de la fuente y los pasos que sustentan sus conclusiones o afirmaciones. La coherencia hace referencia a consecuencia, congruencia, y lógica en la información de las fuentes, y a la coincidencia en los detalles de tiempo, modo y lugar, así como con la información presentada en otras fuentes. La claridad se refiere a la facilidad con la que se comprende determinada información. La suficiencia hace referencia al nivel de aporte que realiza una fuente para el desarrollo de un tema de investigación; esta puede ser nula, enunciativa o detallada. La profundidad se refiere a la información que ofrece un contexto explicativo de dichos hechos.

²⁹ CEV. Guía metodológica para la verificación, contrastación y profundización de la información.

³⁰ El Sistema de Información Misional es un repositorio que permite el almacenamiento, tratamiento y análisis de la información recolectada por la Comisión.

³¹ CEV. Lineamientos metodológicos.



con la Comisión, el trabajo en violencias basadas en género da cuenta del desequilibrio de poder en las relaciones entre los géneros, que produce discriminación, violencia y violaciones de Derechos Humanos, de las que son víctimas principalmente mujeres y niñas³².

Por su parte, respecto al enfoque diferencial étnico, la Comisión informa sobre la existencia de metodologías específicas para el trabajo con comunidades NARP, Rrom e indígenas, que incluyen: una "ruta de consulta con los pueblos étnicos para garantizar su participación en el desarrollo de una metodología diferencial que tenga en cuenta sus particularidades". Además, se creó un consejo consultivo étnico, y se incluirá un capítulo étnico en el Informe Final³³.

Frente al enfoque etario, la Comisión reconoce que "la violencia del conflicto armado también ha afectado de forma diferente a las personas y colectivos en función de la edad"³⁴. Lo anterior incluye victimizaciones como el reclutamiento forzado de NNA, u otras formas de involucrarse en el conflicto. Al respecto, la Comisión afirma que ha promovido la participación efectiva de NNA y de personas mayores, a través de mesas técnicas asesoras para cada grupo poblacional. Del mismo modo, la CEV asegura que también ha diseñado este tipo de espacios para población con discapacidad, integradas por "representantes de entidades del Estado, víctimas del conflicto armado, organizaciones sociales, organismos de cooperación y personas de la academia"³⁵.

Por su parte, frente al enfoque psicosocial, la Comisión informa de la transversalización del enfoque en todas las actividades de la institución, a partir del acompañamiento psicosocial a quienes participan de las acciones de la CEV antes, durante y después de cada actividad³⁵.

De los apartados anteriores, se destaca el establecimiento de múltiples metodologías cuantitativas y cualitativas para la recolección y análisis de información, así como la complementariedad que se busca con el estudio

de información secundaria. También, se destaca la construcción de herramientas de análisis que permitan el esclarecimiento de hechos más significativos y de patrones que explican lo ocurrido en el conflicto. Además, se resalta que la Comisión haya puesto en marcha un mecanismo que permita el almacenamiento, trazabilidad y consulta de toda la información recolectada.

Adicionalmente, se considera positivo que la CEV haya establecido metodologías, categorías y rutas específicas para investigar las violencias basadas en género y los impactos del conflicto en comunidades étnicas, así como en NNA, adultos mayores y población con discapacidad. También es destacable que la Comisión implemente acciones de acompañamiento psicosocial para cada una de sus actividades, previniendo las posibles consecuencias en términos psicológicos de sus acciones.

Por otro lado, se resalta la metodología establecida para el contraste y verificación de la información, pero llama la atención que la Comisión no haya hecho públicos dichos lineamientos.

ARTICULACIÓN ENTRE LAS DIFERENTES DIRECCIONES DE LA COMISIÓN

Uno de los principales hallazgos respecto a la Comisión de la Verdad está relacionado con la insuficiente articulación entre las diferentes direcciones que integran la CEV, y que lideran diversos procesos. A partir de las entrevistas realizadas, se evidencia que existe una desconexión entre la Dirección de Conocimiento, encargada de las labores de investigación y elaboración del Informe Final, y la Dirección de Diálogo Social, a cargo de promover el relacionamiento activo de la entidad, desarrollar los espacios de escucha y de reconocimiento, y de cumplir el objetivo de convivencia.

³² CEV. Lineamientos metodológicos.

³³ CEV. Lineamientos metodológicos.

³⁴ CEV. Lineamientos metodológicos.

³⁵ CEV. Lineamientos metodológicos.

³⁶ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.



Como se expone a continuación, la desarticulación entre estas dos direcciones trae efectos perjudiciales para el cumplimiento del mandato de la Comisión y, como se verá a lo largo de este capítulo, es una de las causas de los rezagos y barreras que tiene la CEV hasta el momento.

En primer lugar, una de las consecuencias de esta desarticulación es que no hay claridad sobre la manera en que las conclusiones que surgen de los espacios de relacionamiento nutren la elaboración del Informe Final. Igualmente, existe el riesgo de que la pluralidad que ha caracterizado los espacios de escucha y reconocimiento no se refleje en los hallazgos de la investigación de la CEV. En ese mismo sentido, preocupa que –a causa de esta desarticulación– las recomendaciones para la no repetición que han emergido en los espacios de relacionamiento y en las experiencias de convivencia identificadas, no se plasmen en el Informe.

En sentido contrario, la desarticulación entre estas dos direcciones provoca que la investigación realizada por la Dirección de Conocimiento, a partir de las entrevistas y del estudio de informes y casos, no alimente el diseño y desarrollo de los espacios de escucha y procesos de reconocimiento. Además, esta dinámica obstaculiza el desarrollo de los espacios que la Comisión debe desarrollar en el marco de su segunda función³⁷, pues estos no fueron pensados de manera independiente al proceso de investigación, sino que dependen de la narrativa generada sobre las responsabilidades, hechos victimizantes y patrones explicativos que es consecuencia del proceso de esclarecimiento. En ese sentido, la desarticulación entre las dos direcciones descritas hace que no se generen escenarios de reflexión sobre la verdad esclarecida, a partir de las labores de diálogo social.

Adicionalmente, la desconexión interna de la Comisión fue descrita como una barrera para la participación de algunos actores en el proceso de

investigación, especialmente por las tensiones que se han generado entre la CEV y algunas instituciones. Al respecto, los entrevistados señalan que la construcción de confianza que se ha llevado a cabo en los procesos de diálogo social no han sido aprovechados en la investigación, la cual es un escenario en el que algunos actores del conflicto tienen más reservas para participar.

Finalmente, se describe que esta desconexión ha generado duplicidad de funciones al interior de la Comisión y, por consiguiente, dificultad para el cumplimiento de todos los objetivos, lo cual tiene como consecuencia algunos de los retos del trabajo de la CEV que serán descritos a continuación.

EL CUMPLIMIENTO DE LOS ELEMENTOS DEL MANDATO

Respecto al cumplimiento de cada uno de los elementos del mandato, la información recolectada permite evidenciar algunos obstáculos para esclarecer y promover el reconocimiento de todos los temas consagrados en el Punto 5.1.1.2 del Acuerdo Final.

Uno de los hallazgos revela que la Comisión **no ha organizado sus actividades en función de los elementos del mandato, por lo que – al reportar el estado de avance sobre su labor, o en los informes de rendición de cuentas publicados por la entidad – no se identifica con claridad qué acciones específicas corresponden a la investigación de cada componente**. A lo anterior se le suma que, según la Comisión: “la CEV no se encuentra facultada para presentar públicamente y de forma anticipada, los avances investigativos, conclusiones y recomendaciones sobre todos los temas de su mandato”, debido a la obligación que tiene esta institución de salvaguardar la información que es resultado de la investigación.

Al respecto, los datos encontrados en las

³⁷ La segunda función de la Comisión es “crear espacios en los ámbitos nacional, regional y territorial, en especial audiencias públicas temáticas, territoriales, institucionales, de organizaciones y de situaciones y casos emblemáticos, entre otras, con el fin de escuchar las diferentes voces, en primer lugar las de las víctimas, tanto las individuales como las colectivas, y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad para contribuir a una reflexión conjunta sobre lo ocurrido y las causas y efectos de la grave violencia vivida por Colombia. Esos espacios podrán incluir escenarios públicos de discusión y reflexión o ceremonias culturales, para que quienes hayan participado de manera directa o indirecta en el conflicto, puedan hacer actos de reconocimiento de responsabilidad y pedir perdón, en sus diversas dimensiones, tanto por el daño y el sufrimiento causado en las personas, como por los impactos políticos y sociales de sus actos; y en consecuencia ofrecer explicaciones sobre los actos realizados, contribuir a la reparación, asumir compromisos de no repetición y de construcción de la paz, entre otros. De esta manera se deberá contribuir a conocer la verdad y a la convivencia pacífica en los territorios”



entrevistas realizadas señalan que, por un lado, la Comisión ha hecho esfuerzos importantes para investigar sobre los 4 primeros temas de su mandato³⁸, mientras que –en contraste– la investigación sobre los últimos 2 ha sido marginal. Lo anterior implica que la CEV estaría dándole menos prioridad al esclarecimiento y reconocimiento sobre los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades y las experiencias de resiliencia individual o colectiva, y sobre las transformaciones positivas de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.

Ahora bien, a pesar de que existen obstáculos para reconocer de qué manera las labores de investigación corresponden a cada elemento del mandato³⁹, en otras actividades del proceso de escucha, desarrolladas por la Dirección de Diálogo Social, es posible identificar relaciones entre las acciones realizadas por la CEV y cada uno de los temas. Por ejemplo, la Tabla siguiente⁴⁰ muestra de qué manera los 30 Espacios de Escucha, los 8 Encuentros por la Verdad⁴¹ y los 9 Espacios de Entrega de Informes se relacionan con cada elemento.

Tabla: Relación entre los elementos del mandato y algunas actividades lideradas por la Dirección de Diálogo Social.

Elemento del Mandato	Espacios relacionados	Descripción
Prácticas y hechos que constituyen graves violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH.	✓ Sí se identifican	Espacios de escucha sobre: secuestro y Minas Antipersonal. Espacios de reconocimiento sobre: la labor de búsqueda de familiares de personas dadas por desaparecidas. Entrega de informe sobre Minas Antipersonal.
Las responsabilidades colectivas del Estado, de las FARC-EP, de los paramilitares, así como de cualquier otro grupo.	✓ Sí se identifican	Espacios de Escucha con: ex miembros de FARC y miembros de las Fuerzas Militares. Entregas de Informes por parte de la Fuerza Pública.
El impacto humano y social del conflicto en la sociedad, incluyendo el impacto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las formas diferenciadas en las que el conflicto afectó a diversas poblaciones.	✓ Sí se identifican	• Espacios de escucha sobre: víctimas objetoras de conciencia; violencia sexual y reproductiva; el impacto del conflicto en población LGBTI, comunidades religiosas, comunidades indígenas, y NNA. • Espacios de reconocimiento sobre: el impacto del conflicto en NNA, la población campesina, comunidades indígenas y afro, la dignidad de las mujeres y la población LGBTI, víctimas exiliadas, y el impacto del conflicto armado en la salud. • Entrega de Informes sobre violencias sexuales; mujeres indígenas; población LGBTI; y racismo.

³⁸ CEV, Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.

³⁹ Los 4 primeros temas del mandato de la Comisión son: prácticas y hechos que constituyen graves violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH; las responsabilidades colectivas del Estado, las FARC-EP, los paramilitares o cualquier otro grupo; el impacto humano y social del conflicto; y el impacto del conflicto sobre el ejercicio de la política.

⁴⁰ La información contenida en la tabla proviene de la Comisión de la Verdad, en la respuesta al Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.

⁴¹ Los Encuentros por la Verdad componen procesos de Diálogo Social con la sociedad civil, víctimas, responsables e instituciones para lograr el reconocimiento de la dignidad de las víctimas, de las afectaciones y violaciones a sus derechos; y el reconocimiento voluntario de responsabilidades.



Elemento del Mandato	Espacios relacionados	Descripción
El impacto del conflicto sobre el ejercicio de la política y el funcionamiento de la democracia en su conjunto.	✓ Sí se identifican	Espacio de escucha con partidos políticos sobre: afectaciones a la democracia y secuestro.
El impacto del conflicto sobre quienes participaron directamente en este como combatientes y sobre sus familias y entornos.	✓ Sí se identifican	Espacio de escucha con víctimas y familiares de miembros de la Fuerza Pública. Entregas de Informes de Fuerza Pública y sobre violencia contra exintegrantes de FARC.
El contexto histórico, los orígenes y múltiples causas del conflicto.	! Se identifican en la elaboración de patrones y contextos explicativos	<i>No se identifican espacios relacionados, pero sí otras actividades de investigación relacionadas con este elemento.</i>
Los factores y condiciones que facilitaron o contribuyeron a la persistencia del conflicto.	! Se identifican en la elaboración de patrones y contextos explicativos	<i>No se identifican espacios relacionados, pero sí otras actividades de investigación relacionadas con este elemento.</i>
El desarrollo del conflicto, en particular la actuación del Estado, de las guerrillas, de los grupos paramilitares y el involucramiento de diferentes sectores de la sociedad.	! Se identifican en la elaboración de patrones y contextos explicativos	<i>No se identifican espacios relacionados, pero sí otras actividades de investigación relacionadas con este elemento.</i>
El fenómeno del paramilitarismo, en particular sus causas, orígenes y formas de manifestarse.	✓ Sí se identifican	Entrega de Informes del Ejército Nacional sobre el Paramilitarismo.
El desplazamiento y despojo de tierras con ocasión del conflicto y sus consecuencias	✗ No se identifican	-
La relación entre el conflicto y los cultivos de uso ilícito, la producción y la comercialización de drogas ilícitas, y el lavado de activos derivados del fenómeno del narcotráfico.	✗ No se identifican	-



Elemento del Mandato	Espacios relacionados	Descripción
Los procesos de fortalecimiento del tejido social en las comunidades y las experiencias de resiliencia individual o colectiva.	✓ Sí se identifican ! Se menciona este tema en los objetivos de Encuentros por la Verdad y en la identificación de experiencias de convivencia	Se identifican espacios de reconocimiento sobre la labor de búsqueda de familiares de personas dadas por desaparecidas. <i>El tema del mandato es mencionado en los objetivos que desarrollan los Encuentros por la Verdad y en la identificación de experiencias de convivencia, pero no se identifican claramente espacios que los desarrollen.</i>
Los procesos de transformación positiva de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.	! Se menciona este tema en los objetivos de Encuentros por la Verdad en la identificación de experiencias de convivencia	<i>El tema del mandato es mencionado en los objetivos que desarrollan los Encuentros por la Verdad y en la identificación de las experiencias de convivencia, pero no se identifican claramente espacios que los desarrollen.</i>

Como se evidencia en la tabla, **en estos espacios también parece haber una concentración del trabajo de escucha sobre los 5 primeros elementos del mandato, y menos espacios desarrollados frente al resto.**

En ese sentido, preocupa la escasa generación de espacios de reconocimiento sobre el desplazamiento y el despojo de tierras, así como sobre las causas, orígenes y características del fenómeno del paramilitarismo.

Por otro lado, preocupa que –debido al problema de desarticulación entre las distintas direcciones de la Comisión descrito previamente– las conclusiones de estos escenarios, liderados por la Dirección de Diálogo Social, no sean tenidas en cuenta o tengan poco impacto en la elaboración del Informe Final.

EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LA COMISIÓN

De las funciones de la Comisión de la Verdad, en este apartado se describirán los hallazgos

relacionados con la elaboración del Informe Final, la realización de audiencias, el relacionamiento activo de la entidad con víctimas, medios de comunicación y otras instituciones del Estado, y las labores de pedagogía y divulgación. Con respecto a otras funciones plasmadas en el Acuerdo Final, hemos hecho referencia en apartados anteriores.

• La elaboración del Informe Final:

– ¿Cuál es el Estado de avance de la elaboración del Informe Final?

De acuerdo con la Comisión de la Verdad, la ruta interna para el desarrollo del Informe Final consta de 4 etapas: 1) la escucha y sistematización de información; 2) el análisis, contrastación y profundización de la información; 3) la elaboración y redacción del Informe Final y 4) el proceso editorial.



De estas etapas, a diciembre de 2020, la CEV reporta que está finalizando paralelamente las actividades correspondientes a la escucha y sistematización de información, y a la fase de análisis, contraste y profundización⁴².

Las actividades descritas por la Comisión frente a la fase de escucha son las de identificación y realización de “entrevistas clave”, y la sistematización de estos datos. Por su parte, respecto a la fase de contraste y verificación, las actividades mencionadas son la triangulación de información primaria y secundaria, y la caracterización de patrones y contextos explicativos sobre el conflicto.

De acuerdo con lo descrito por la Comisión y a partir de las entrevistas realizadas, **se espera que el Informe Final esté terminado para el mes de noviembre de 2021**⁴³.

– ¿La Comisión se ha enfocado solo en la elaboración del Informe?

De la elaboración del Informe Final, se destaca que, de acuerdo con lo proyectado, este estará terminado antes de la finalización del mandato de la Comisión; sin embargo, **uno de los hallazgos es que la entidad ha concentrado la gran mayoría de sus esfuerzos en la elaboración del Informe Final, al punto de que las demás funciones han sido marginadas o han sido comprendidas como labores subsidiarias a la de investigación.**

Por ejemplo, de acuerdo con información aportada por la CEV:



En total, el 73% de los trabajadores de la Comisión desarrollan labores relacionadas con el informe, lo cual implica que –como fue confirmado en las entrevistas realizadas– el personal dedicado a las otras funciones de la entidad es insuficiente, lo cual puede generar rezagos e incumplimientos en las otras labores, restando impacto al trabajo que lleva a cabo la Comisión.

• Realización de espacios que generen reflexiones sobre la violencia ocurrida en Colombia:

En el numeral 5.1.1.4 del Acuerdo Final de Paz, se establece que la Comisión debe “crear espacios en los ámbitos nacional, regional y territorial [...] con el fin de escuchar las diferentes voces, en primer lugar las de las víctimas, tanto las individuales como las colectivas, y de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad para contribuir a una reflexión conjunta sobre lo ocurrido, y las causas y efectos de la grave violencia vivida por Colombia”⁴⁵.

En el marco de las negociaciones, estos espacios fueron pensados con un objetivo de divulgación y de sensibilización, que permitiera “poner en escena” la narrativa de los resultados del proceso de investigación y de esclarecimiento que se plasman en el Informe Final. Lo anterior se ideó teniendo en cuenta que la mayoría de la población colombiana no leerá el informe, por lo cual es necesario llevar a cabo este tipo de espacios de socialización sobre los hallazgos de la Comisión. Adicionalmente, estos escenarios también se diseñaron con el objetivo de ser espacios de reflexión y “catarsis”, en los que comunidades víctimas pudieran expresar y tramitar el sufrimiento social causado por el conflicto y, a su vez, que los perpetradores tuviesen la oportunidad de reconocer su responsabilidad y pedir perdón a las víctimas.

Al respecto, si bien la CEV ha generado espacios para el reconocimiento de las víctimas y de responsabilidades de los victimarios (como los Encuentros por la Verdad y los Espacios de

⁴² CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021

⁴³ La fecha máxima para la presentación del Informe Final es el 28 de noviembre de 2021.

⁴⁴ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.

⁴⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.



Escucha descritos en los apartados descritos anteriormente de este capítulo), los entrevistados señalan que dichos escenarios no han tenido el impacto esperado. De acuerdo con las entrevistas realizadas, lo anterior se debe, en primer lugar, al ambiente de polarización actual en torno a las entidades del SIVJNR, que ha obstaculizado la labor de la Comisión; y segundo, a la desconexión entre la Dirección de Conocimiento y la de Diálogo Social, que ha provocado que los espacios de escucha realizados no se nutran con la información que resulta de la labor de investigación.



Lo anterior resulta preocupante porque son estos espacios los que tienen el potencial de generar reflexiones sociales en torno a la verdad esclarecida por la Comisión, y los contextos y patrones que explican -de acuerdo con el Informe Final- la violencia ocurrida en Colombia.

También, son estos espacios los que pueden generar dinámicas de reconciliación y de promoción de la convivencia, a partir de la construcción de verdad histórica. Al respecto, también preocupa que, si se considera que la Comisión publicará el Informe Final semanas antes de que se termine su mandato, **es probable que la entidad no tenga tiempo suficiente para llevar a cabo espacios de escucha y de reflexión en los que se socialice la narrativa y los resultados del Informe.**

• Actividades de pedagogía y de divulgación⁴⁶:

Frente a las labores de pedagogía, la Comisión reporta que ha llevado a cabo acciones destinadas

a "la generación de confianza y al posicionamiento institucional en los territorios"⁴⁷, así como para la socialización del mandato de la CEV y de la labor del SIVJNR, en jornadas que se realizaron conjuntamente con otras entidades del Sistema. Adicionalmente, la Comisión ha desarrollado el proyecto 'Generación V+', que busca consolidar una red de jóvenes y docentes capacitados para la divulgación de los resultados del Informe Final y la enseñanza del conflicto, y la estrategia 'Laboratorios de Docentes', para la co-creación de herramientas "para la enseñanza de la verdad y del conflicto en las aulas"⁴⁸.

De las actividades relacionadas con la pedagogía, se destaca la participación de personas previamente involucradas y con experiencia en procesos pedagógicos y educativos, lo cual permite el aprovechamiento de saberes acumulados sobre la enseñanza del conflicto en las labores de la Comisión y posibilita dar continuidad a la labor de pedagogía, una vez el mandato de la CEV termine. Así mismo, de la labor de divulgación, se reconoce el trabajo realizado por la entidad para comunicar sus acciones, así como los diferentes espacios públicos de escucha y reconocimiento.

Sin embargo, existen retos que la Comisión debe resolver. Inicialmente -de la misma manera que frente al objetivo de convivencia- la entidad cuenta con poco personal para desarrollar el trabajo de pedagogía. De acuerdo con información aportada por la CEV, el equipo destinado a esta labor está conformado por sólo 6 personas⁴⁹, que pueden resultar insuficientes para este trabajo.

Además, es preocupante que, debido a que el mandato de la Comisión finalizará el 28 de noviembre de 2021, **la entidad tendrá muy poco tiempo para llevar a cabo acciones de pedagogía y de divulgación sobre los hallazgos del Informe Final**, de los espacios de reconocimiento y de los demás procesos. Al respecto, si bien la estrategia ha sido construida previendo esta situación y con el objetivo

⁴⁶ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021, y Alcance a Pregunta 12 de Derecho de petición con radicado 00-2-2021-000090, del 21 de enero de 2021.

⁴⁷ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.

⁴⁸ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-1-2020- 034297-17174, del 18 de enero de 2021.

⁴⁹ CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-2-2021-000090, del 21 de enero de 2021.



de "entregar el legado de la Comisión" a algunos actores de la sociedad civil, la limitación de tiempo sigue siendo problemática.

En ese mismo sentido, otro de los retos relacionados con el fin del periodo de la CEV es que la entidad no podrá llevar a cabo actividades de socialización de los resultados de la labor de la Comisión con los diferentes actores que participaron de los procesos de esclarecimiento, reconocimiento y promoción de la convivencia.



Lo anterior es un riesgo teniendo en cuenta que, sin la socialización adecuada, es posible que la publicación del informe no tenga el impacto esperado.

A esto se le suma que, el Comité de Seguimiento y Monitoreo, previsto para hacer seguimiento a las recomendaciones que realice la CEV, no podrá ejecutar dichas funciones, pues esto desnaturalizaría su propósito.

Por otro lado, respecto a la labor de divulgación, en 2020, la CEV reportó el 98% y el 100% de cumplimiento en los indicadores 'Piezas comunicacionales divulgadas'⁵⁰ y 'Campañas de comunicación masiva emitidas'⁵¹. Además, la Comisión informa que tuvo 6.651 publicaciones en medios tradicionales, y un crecimiento exponencial de las mismas en el segundo semestre de 2020⁵².

Al respecto, la Comisión emitió los siguientes productos: programa de TV 'Frente al Espejo', que se emitió por canales regionales y tuvo una audiencia promedio de 320.000 espectadores por capítulo, y del programa radial 'La verdad en Voz alta', que se emitió durante 5 meses en RCN

Cadena Básica y tuvo una audiencia promedio mensual de 1.082.609 personas. Por otro lado, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) afirma que no se han autorizado espacios institucionales para la transmisión de contenidos de la Comisión, debido a que esta entidad no ha remitido a la CRC el material a publicar⁵³. Por su parte, la Comisión emitió el Podcast 'Comisión de la Verdad Al Aire', en el que se divulgan diversos elementos de la Comisión de la Verdad, con el fin de "lograr un relato amplio y comprensivo de temas y contextos que explican medio siglo de guerra en Colombia"⁵⁴.

Adicionalmente, la CEV reportó el número de visualizaciones⁵⁵ de los diferentes espacios de escucha y de reconocimiento: los Encuentros por la Verdad tuvieron un promedio de 4.177 visualizaciones; los Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición tuvieron 1.719; y los Espacios de Escucha, un promedio de 855.

Sin embargo, a pesar de las labores realizadas por la Comisión, de acuerdo con la Encuesta 'Seguimiento de la medición de la percepción de la Comisión de la Verdad dentro de sus Grupos de Interés'⁵⁶, en 2020, se reporta que:



74%
de la población no conoce la Comisión de la Verdad.

Además, la Comisión es la entidad del SIVJRNR menos mencionada por la opinión pública ante la pregunta por instituciones que "trabajan por la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición del conflicto armado interno en Colombia"⁵⁷, aunque supera en esta medición a otras entidades como la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización⁵⁸.

Lo anterior es problemático porque, de las entidades del Sistema, **la Comisión es la que menos tiempo para cumplir con su mandato**

⁵⁰ Para 2019, la meta era la publicación de 30 piezas comunicacionales; en 2020, la meta era de 45.

⁵¹ Para 2019, la meta era la emisión de 20 campañas de comunicación masiva; en 2020, la meta fue de 23.

⁵² CEV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 00-2-2021-000090, del 21 de enero de 2021.

⁵³ CRC. Respuesta a Derecho de petición con radicado 2021801399, del 8 de febrero de 2021.

⁵⁴ CEV. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/podcast-la-comision-de-la-verdad-al-aire>

⁵⁵ Visualizaciones se refiere al número de reproducciones en Youtube.

⁵⁶ CEV. Presentación 'Seguimiento de la medición de la percepción de la Comisión de la Verdad dentro de sus Grupos de Interés'.

⁵⁷ CEV. Presentación 'Seguimiento de la medición de la percepción de la Comisión de la Verdad dentro de sus Grupos de Interés'.

⁵⁸ CEV. Presentación 'Seguimiento de la medición de la percepción de la Comisión de la Verdad dentro de sus Grupos de Interés'.



y porque la divulgación de las conclusiones de su trabajo es esencial para los objetivos de esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de responsabilidad y la promoción de la convivencia. Al respecto, de acuerdo con los entrevistados, la Comisión está trabajando en la divulgación de contenidos transmedia que permitan tener más impacto, a través de redes sociales.

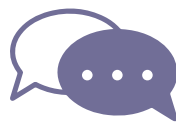
• **Relacionamiento activo con víctimas y otras instituciones:**

En relación con las funciones de relacionamiento de la Comisión, se destaca que la estrategia de la entidad se ha centrado en la interacción con víctimas, a partir de la generación de diálogos con organizaciones de víctimas, mesas de participación de víctimas y población víctima no organizada. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas, se identifica que existen obstáculos para el relacionamiento de la Comisión con otras instituciones que participan de los procesos.

Entre dichos obstáculos se señala que la estrategia de relacionamiento de la Comisión con otras instituciones se ha basado primordialmente en la presentación de informes y en las solicitudes de información, lo cual –sin el establecimiento de una relación de confianza entre la CEV y dichos actores– limita la participación de las instituciones en los procesos de esclarecimiento de la verdad y reconocimiento. De acuerdo con las entrevistas realizadas, esta barrera entre la Comisión y otras entidades está acentuada en las instituciones de la Fuerza Pública, generando tensiones entre la CEV, la Policía y las Fuerzas Militares. Al respecto, el Ministerio de Defensa informa que las Fuerzas Militares cuentan con el Departamento de Apoyo a la Transición, el cual tiene como finalidad coordinar y articular con las diferentes Fuerzas, lo inherente al SIVJNRN⁵⁹. Frente a la Comisión en específico, el Ministerio afirma que, mediante el Protocolo de Acceso, Consulta y Suministro de la Información, se crearon instrumentos técnicos y jurídicos para la entrega de información reservada a la CEV⁶⁰.

Por otro lado, entre los obstáculos que se han identificado está que, a pesar de los esfuerzos realizados por la entidad para desarrollar un relacionamiento con otras instituciones del Estado, es posible que, debido a la “desconexión” descrita entre las diferentes direcciones de la CEV, este relacionamiento no nutra los procesos de investigación, ni de elaboración del Informe, y viceversa.

Sin embargo, a pesar de lo anterior:



Se destaca lo que algunos de los entrevistados mencionan “la sensibilización de algunas entidades a partir del trabajo de la Comisión”, refiriéndose a la voluntad que han mostrado algunas de las instituciones del Estado, incluyendo a la Fuerza Pública, para participar en los procesos de la CEV.

EL PROPÓSITO DE LA CONSTRUCCIÓN DE VERDAD

Tras el análisis hecho previamente, en este apartado se exponen algunas consideraciones sobre el “deber ser” del trabajo de la Comisión, a partir de lo plasmado en el Acuerdo de Paz. Lo anterior, con el objetivo de nutrir la labor de la Comisión –más allá de recomendaciones operativas sobre su trabajo– a la luz de lo que se acordó en la Mesa de Negociaciones.

• **Esclarecimiento sobre lo ocurrido en el pasado:**

Se reconoce la dificultad que representa para la Comisión llevar a cabo labores de esclarecimiento

⁵⁹ Ministerio de Defensa. Respuesta a Derecho de Petición con radicado OFI21-19762 MDN-DMSG-EC, del 3 de marzo de 2021.

⁶⁰ Ministerio de Defensa. Respuesta a Derecho de Petición con radicado OFI21-19762 MDN-DMSG-EC, del 3 de marzo de 2021.



de la verdad y de promoción de la convivencia y la no repetición en contextos territoriales que siguen siendo marcados por la violencia y la presencia de actores armados, pues las victimizaciones más recientes han tenido un impacto humanitario significativo en los territorios en los que la Comisión desarrolla sus labores.

Sin embargo, aunque parte de las labores de la Comisión de la Verdad están orientadas a la No Repetición de lo ocurrido, **es recomendable que la CEV centre sus labores en el esclarecimiento de los hechos ocurridos previamente a la firma del Acuerdo de Paz**, y que los esfuerzos destinados a investigar o reconocer hechos violentos 'del presente' (después de la firma del Acuerdo) sean asumidos por la rama judicial ordinaria. Más aún, cuando la labor de la CEV está limitada a violaciones e infracciones cometidas antes de noviembre de 2016 y cuando hay recursos y tiempo limitados para el cumplimiento de sus funciones.

• Una verdad construida de forma plural:

Para lograr su objetivo de "sentar las bases de la convivencia, la reconciliación, y la no repetición"⁶¹, es necesario que el trabajo de la Comisión se caracterice por ser plural e imparcial, de manera que se eviten los riesgos de construir un relato sesgado o que solo dé cuenta de la visión de algunos sectores. Por eso, el Acuerdo ordena que la CEV tome las medidas necesarias para garantizar la mayor objetividad en el desarrollo de su labor, por medio de procedimientos y metodologías que permitan contrastar y verificar la información recibida por la entidad⁶². En ese mismo sentido, **es recomendable que la Comisión garantice la simetría en la participación de diferentes actores, a efectos de evitar la desconfianza que puede generarse en la sociedad civil, si se llegase a percibir que el trabajo de la Comisión está parcializado**⁶³. Lo anterior implica también reconocer que esos sesgos han existido en diversos ámbitos de nuestra sociedad y que luchar contra ellos necesita de un ejercicio activo de la Comisión.

• Una verdad para la convivencia:

En la mesa de conversaciones de La Habana se acordó que el propósito de la Comisión de la Verdad trascendería la labor investigativa y de esclarecimiento, y que la construcción de verdad sería también un instrumento para la promoción de la convivencia pacífica en los territorios. Por esta razón, la labor de la Comisión debe contribuir no solo a satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas, sino a "crear condiciones estructurales para la convivencia entre los colombianos y las colombianas"⁶⁴. En ese sentido, es pertinente mencionar que el trabajo de la Comisión no debe entenderse como la simple labor de revelar lo que sucedió en el pasado, sino que debe comprenderse como la construcción de un espacio común de reflexión sobre lo que ha ocurrido en la sociedad colombiana⁶⁵.



En la práctica, cumplir este objetivo implica que la Comisión no concentre sus labores únicamente en la tarea de investigar lo ocurrido o en la elaboración de un Informe Final,

sino que se ocupe de manera prioritaria de la generación de espacios de escucha y reconocimiento que permitan generar reflexiones sociales en torno a los resultados de dicha investigación, contribuyendo así al diálogo y a la reconciliación. Sobre esto, los aprendizajes de otras comisiones de la verdad demuestran que son estos escenarios los que permiten generar este tipo de reflexiones, por lo que –si no se promueven lo suficiente– será difícil que el Informe Final tenga el impacto esperado⁶⁶.

En ese sentido, **resulta preocupante que la publicación del Informe Final de la Comisión coincida con épocas electorales, en las que se**

⁶¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

⁶² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

⁶³ Freeman, M. (2006). *Truth Commissions and procedural fairness*. Cambridge University Press.

⁶⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

⁶⁵ Ricoeur, P. (2013). *La memoria, la historia, el olvido*. Buenos Aires: FCE; Ruiz, G. & Hristova, M. (2019). *Comisionar la verdad y la memoria en la sociedad*. Colombia Internacional (97): 3-26.

⁶⁶ Freeman, M. (2006). *Truth Commissions and procedural fairness*. Cambridge University Press.



corre el riesgo de que la sociedad en general no esté dispuesta a escuchar y reflexionar sobre las verdades planteadas en dicho informe, y el potencial reconciliador de la construcción de verdad se pierda.

RECOMENDACIONES

A partir de la información recolectada y del reconocimiento de los obstáculos planteados a lo largo del capítulo, se presentan las siguientes recomendaciones para la Comisión de la Verdad:

- Fortalecer la articulación entre las direcciones de Conocimiento y de Diálogo Social de la Comisión, de manera que los Espacios de Escucha y Encuentros por la Verdad respondan a los hallazgos encontrados en el proceso de investigación, y que – a su vez – la labor de esclarecimiento se nutra de los escenarios de reconocimiento y de escucha y de los procesos de construcción de confianza desarrollados por la Dirección de Diálogo Social.
- Incluir, entre las recomendaciones para la No Repetición elaboradas por la Comisión, aquellas recomendaciones que surjan de los Espacios de Escucha, Encuentros por la Verdad, Diálogos para la No Repetición, experiencias de convivencia identificadas y demás escenarios promovidos por la CEV.
- Diseñar un mecanismo de organización de las actividades de la Comisión con base en los elementos del mandato, que le permita a la entidad verificar que se está cumpliendo con la labor de promover el esclarecimiento y el reconocimiento de cada uno de los elementos del mandato establecidos en el Punto 5.1.1.1.2 del Acuerdo Final.
- Fortalecer la investigación y el reconocimiento sobre todos los temas del mandato, especialmente sobre el fenómeno del paramilitarismo, el desplazamiento y despojo de tierras, la relación entre el conflicto y el narcotráfico así como sobre los procesos

de fortalecimiento del tejido social en las comunidades afectadas por el conflicto y de las experiencias de resiliencia individual o colectiva. También, se recomienda fortalecer la investigación sobre las transformaciones positivas de las organizaciones e instituciones a lo largo del conflicto.

- Redistribuir la fuerza de trabajo de la Comisión, de manera que permita superar los rezagos identificados en términos del objetivo de convivencia, desarrollar adecuadamente las actividades de divulgación y pedagogía, y no concentrarse casi exclusivamente en la elaboración del Informe Final.
- Fortalecer el equipo del objetivo de convivencia, especialmente a nivel territorial, con el fin de superar los rezagos identificados frente a este objetivo en específico.
- Fortalecer el equipo de pedagogía y divulgación, con el fin de desarrollar adecuadamente las labores de la Comisión de socializar y compartir las conclusiones del trabajo de la CEV, antes y después de la publicación del Informe Final.
- Poner en marcha estrategias creativas para la difusión de los hallazgos que se presenten en el Informe Final, reconociendo que la mayoría de la población colombiana probablemente no lea dicho informe. Entre estas estrategias de difusión, pueden incluirse la transmisión de productos audiovisuales como documentales, series, caricaturas y telenovelas, así como de productos diseñados para la divulgación en redes sociales.
- Hacer público el documento con lineamientos metodológicos para el contraste y verificación de la información elaborado por la Comisión y contribuir a generar confianza en sus hallazgos.
- Visibilizar los aprendizajes producto de la identificación de experiencias de convivencia, de manera que estas sirvan para la generación de reflexiones a nivel nacional sobre lo ocurrido en el



conflicto, y la no repetición.

- Fortalecer la estrategia de relacionamiento y construcción de confianza con las entidades que participan en las labores de esclarecimiento y reconocimiento, especialmente con la Fuerza Pública y el sector privado.
- Se recomienda al Congreso de la República ampliar el tiempo del mandato de la Comisión por 21 meses adicionales, de manera que se presente el Informe Final en un escenario post-electoral y que –tras la publicación del Informe Final– la entidad pueda dedicar este tiempo a labores de pedagogía y socialización sobre los resultados del Informe, así como a la promoción de espacios de reconocimiento y de experiencias de convivencia en los territorios.
- A las entidades del Gobierno Nacional encargadas de la implementación de la Reforma Rural Integral y la reincorporación de los excombatientes, y a las entidades del SIVJRNR, reforzar sus herramientas de articulación para lograr una implementación integral de los compromisos compartidos del Acuerdo de Paz.

CAPÍTULO 2:

UNIDAD DE BÚSQUEDA PARA PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS





CAPÍTULO 2: UNIDAD DE BÚSQUEDA PARA PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS

El Acuerdo de Paz creó la Unidad de Búsqueda (UBPD), con un carácter humanitario y extrajudicial, con el fin de buscar, localizar, identificar y hacer entrega digna de los restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. La UBPD goza de independencia y autonomía administrativa y financiera para cumplir su mandato. Las funciones de la entidad fueron establecidas en el Acuerdo de Paz y posteriormente en el Decreto 589 de 2017. En este capítulo, se presentan: i) algunas cifras generales sobre la labor de la UBPD hasta el momento; ii) la evolución y dificultades de la búsqueda estratégica a partir del Plan Nacional de Búsqueda y los Planes Regionales; iii) algunas observaciones sobre la organización interna de la entidad; iv) el trabajo de articulación con otros actores involucrados en la búsqueda; v) la agravación de las condiciones de seguridad para la búsqueda; (vi) el rol de los excombatientes de las FARC-EP; y por último vii) se presentan algunas recomendaciones para continuar con la misión de la UBPD.

ESTADO DE AVANCE EN LAS FUNCIONES DE LA UBPD



Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses 142.653 personas fueron desaparecidas desde 1950 y 97.176 de ellas aún lo están.

La Unidad para las Víctimas, por su parte, tiene un registro de 171.159 víctimas directas e indirectas de este fenómeno; y el Centro Nacional de Memoria Histórica registra un universo provisional de 113.577 personas desaparecidas de manera forzada¹.

- Respecto de esos universos la UBPD se encuentra buscando en primer lugar a 9.482 personas, cuyos casos han sido remitidos por solicitudes presenciales, telefónicas, a través de correspondencia, eventos, planes de búsqueda, correo electrónico, entre otros.

- De ese universo, la Unidad reporta que ha habido alguna acción de búsqueda para 3.326 personas, el 35%. Y los casos de 1.062 personas, es decir el 11%, han sido incluidos en los 16 Planes Regionales de Búsqueda (PRB) que han sido formulados².



A este ritmo nos tomará 66 años avanzar en al menos alguna acción de búsqueda, y 106 años incluir a todo el universo provisional en los Planes Regionales de Búsqueda.

Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que el universo de 9.482 víctimas que la Unidad se encuentra buscando, representa el 8%

¹ Ver: <http://ubpd.com.co/wp-content/uploads/2019/04/publicacion2.pdf> y los datos del Plan de Acción de la UBPD a 2020.

² Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Seguimiento a los indicadores 28 y 40 del Plan de Acción. Corte a diciembre del 2020



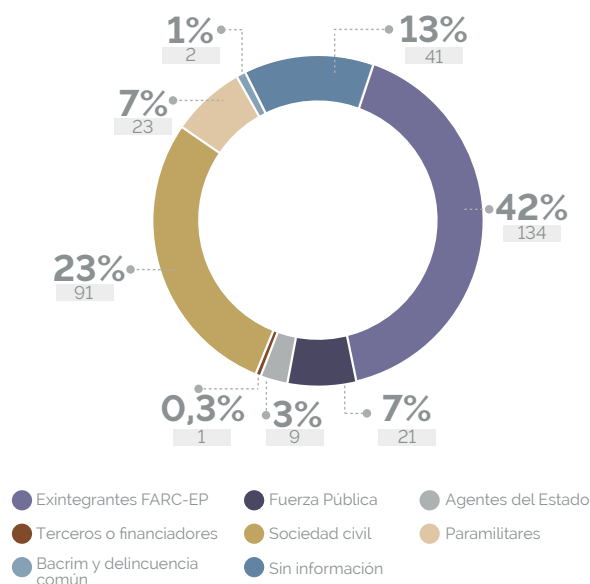
del universo provisional de personas dadas por desaparecidas del Centro Nacional de Memoria Histórica.

- Con corte a febrero de 2021, la Unidad ha acompañado en sus roles de coordinación y contribución la entrega e inhumación de 98 cuerpos³. Aunque este rol es importante y debe seguir existiendo, preocupa en todo caso que aún no se haya posibilitado realizar una entrega digna propia como resultado de todo el proceso de búsqueda liderado por la entidad.

- Además, a diciembre de 2020 había gestionado 4 reencuentros de personas encontradas vivas con voluntad para reencontrarse con sus seres queridos.

- De las 2.942 personas que iniciaron alguna asesoría, orientación o fortalecimiento con la UBPD, 873 personas mantuvieron su participación en el proceso de búsqueda (esto es el 29,7% del total de personas que sostuvieron un diálogo inicial con la Unidad).

- Además, a febrero de 2021 la UBPD había recibido a 322 aportantes de información pertenecientes a distintos grupos⁴, como se detalla:



- En relación con la información que recibe la UBPD:

• Con corte a febrero del 2021, la Subdirección de Gestión de Información para la Búsqueda cuenta con 91.808 archivos con información relevante para la búsqueda, a partir de 316 manifestaciones de interés.

• Con esa fecha de corte, se ha brindado asesoría y orientación a 4.093 personas para fortalecer sus condiciones de participación en el proceso de búsqueda de su ser querido. Además, se han promovido espacios de participación con familias exiliadas, refugiadas e inmigrantes víctimas, en lugares como Mérida, España y Argentina.

• En el marco del comunicado 062 de la Mesa de Conversaciones de La Habana⁵, la Comisión de Búsqueda del partido Comunes ha realizado tres entregas de información que reúnen 310 formatos de recolección.

- La Unidad inició el proyecto "Impulso al proceso de identificación de los cadáveres en condición de no identificados en Colombia" de la mano del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), para actualizar los registros de este con la información no ingresada a las bases de datos. Gracias a él, a junio de 2020, se han ingresado 16.640 casos al instrumento, de los que la UBPD podría obtener información forense para ser asociada, comparada e integrada en los Planes Regionales de Búsqueda⁶. Adicionalmente, se han podido actualizar bases de datos con información relevante para cotejos genéticos, como los son 3.808 muestras biológicas. El proyecto ha permitido ingresar 6.585 casos al Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) para que otras instituciones que tengan acceso al Registro Nacional de Desaparecidos puedan acceder a esa información. Además, el personal forense de la UBPD ha analizado la información de 2.151 de estos casos para impulsar su identificación.

³Referente a 20 entregas individuales y 1 entrega colectiva de 78 cuerpos entregados. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Derecho de petición con radicado 1000-1-202100587 del 16 de marzo de 2021.

⁴Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Derecho de petición con radicado 1000-1-202100587 del 16 de marzo de 2021.

La Unidad informa en la respuesta un total de 316 aportantes, sin embargo, la suma de las categorías enviadas arroja un total de 322.

⁵Ver Comunicado Conjunto 62 del 17 de octubre de 2015, en donde se acordaron medidas inmediatas para la construcción de confianza entre el Gobierno y las antiguas FARC-EP, que contribuyeran a la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas.

⁶Derecho de petición a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Rad 100-1-202002236 del 31 de julio de 2020.



ESTRATEGIA DE BÚSQUEDA: EVOLUCIÓN Y DIFICULTADES

• Plan Nacional y Planes Regionales:

Plan Nacional de Búsqueda

Como marco de acción para la búsqueda humanitaria y extrajudicial de las personas dadas por desaparecidas, la UBPD tiene asignada entre sus funciones el diseño y la implementación de un Plan Nacional de Búsqueda (PNB), que debe contribuir efectivamente a lograr los resultados de la Unidad. Para la construcción del mismo, el Acuerdo de Paz contempló la participación activa de las víctimas y de organizaciones de derechos humanos. A pesar de ser un pilar para ordenar las estrategias en las distintas labores y secciones de la Unidad, el proceso participativo para la creación del Plan Nacional de Búsqueda se inició hasta diciembre de 2018⁷ y surtió las siguientes etapas: la construcción participativa; encuentros con entidades estatales e instituciones; y 8 encuentros nacionales de socialización.

El PNB fue lanzado en mayo del 2020 con 5 meses de retraso⁸. De acuerdo a lo que establece el documento⁹, este Plan estará sujeto a modificaciones de mediano y largo plazo, lo cual responde a las variaciones de los patrones y metodologías de la desaparición en los diferentes períodos y territorios. Lo anterior también obedece a que la implementación de los Planes Regionales de Búsqueda (PRB) puedan ser una fuente para comprender las características del territorio. **Las entrevistas realizadas advirtieron sobre la preocupación general de que el Plan Nacional no cuente con un cronograma sobre cómo desarrollar la hoja de ruta que plantea el documento¹⁰.** Al mismo tiempo, la Unidad se encuentra realizando acciones de diálogo y

coordinación para determinar las metas, responsabilidades y presupuesto de las actividades del Plan Nacional. Esta oportunidad debe ser aprovechada para atar las metas del Plan Nacional a las estrategias de los Planes Regionales.

Adicionalmente el PNB no hace una priorización de los distintos patrones de desaparición que deban ser abordados por la Unidad a través de los procesos de búsqueda, de tal forma que no solamente se busque a combatientes que murieron en combate y secuestrados que murieron en cautiverio, sino también a víctimas de desaparición forzada¹¹.

Planes Regionales de Búsqueda

Según lo que se ha reportado en eventos públicos de la Unidad, la formulación de los Planes Regionales responde a variables de zonas donde ocurrieron los hechos, a ciertos sectores de la población que han sido especialmente afectados por esta práctica, y a una variable de temporalidad¹². Por su parte, en una comunicación de la UBPD, esta estableció que los PRB se han venido estructurando en casos en los que la UBPD "cuenta con mayor información, documentación, y soporte que sustente las hipótesis, entre otras"¹³.

Además, de acuerdo a la Unidad¹⁴, un PRB puede iniciarse debido a: i) la existencia de solicitudes de búsqueda con características similares; ii) la información sobre un posible lugar de disposición sin que se conozca la identidad de las personas que pueden encontrarse; o iii) a partir de cuerpos en condición de no identificados o identificados no reclamados. Así, a partir de la formulación de hipótesis con alto grado de convicción sobre lo acaecido y la localización, así como el reconocimiento del lugar, se formula el plan de búsqueda de localización.

⁷ Informe de rendición de cuentas 2019. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Disponible en:

https://www.ubpdbusquedadadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-gesti%C3%B3n-y-rendici%C3%B3n-de-cuentas-2019_compressed.pdf

⁸ De acuerdo al Plan de acción del 2019 de la UBPD, el PNB debía socializarse con la sociedad colombiana en diciembre del 2019.

⁹ Plan Nacional de Búsqueda PNB. 2020. Primera edición. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Disponible en:

https://www.ubpdbusquedadadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020.pdf

¹⁰ Esta es una preocupación que comparte también la Procuraduría. Ver: Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (septiembre 2020).

¹¹ En el documento del Plan Nacional se establece que debido a que este no está enmarcado en el proceso judicial, como sí ocurre, por ejemplo, con el PNB de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD), es por lo que concentra todos los esfuerzos en saber cuál fue la suerte y el paradero de la persona desaparecida, independiente del delito que pudiera o no haberse cometido, el responsable del mismo o la condición de la víctima dentro del conflicto armado, contemplando así, otras modalidades de desaparición registradas durante y con ocasión del conflicto (secuestro, reclutamiento, desaparición en las hostilidades, entre otras) sin priorizar en el proceso de búsqueda de las PDD la desaparición forzada cuyo propósito es la desaparición misma (p.12).

¹² Segundo diálogo de rendición de cuentas: "Recolección y análisis de información para la búsqueda". Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas. 8 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=sfIN54vElFY>

¹³ Derecho de petición a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Rad 100-1-202002236 del 31 de julio de 2020.

¹⁴ Derecho de petición a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Rad 100-1-202002236 del 31 de julio de 2020.



De acuerdo con lo anterior, en el 2019 se formularon 8 Planes Regionales: Alto Atrato y San Juan (Chocó), San Juanito (Meta), San Carlos de Guaroa (Meta), Cementerio de Facatativá (Cundinamarca), Tumaco y río Mira-Mataje (Nariño), Cementerio de Curumaní (Cesar), La Montañita (Meta) y Bajo Putumayo. Además, en el 2020 se cumplió la meta de formular 8 planes adicionales, correspondientes a: Antiguo Bloque Magdalena Medio, Sevilla (Valle del Cauca), Viotá (Cundinamarca), Chámeza (Casanare), personas secuestradas y desaparecidas en el departamento del Huila, en el Norte del Valle del Cauca, Magdalena Medio Caldense (Samaná) y el Plan de Intervención en el Corregimiento Pijiguay (en Ovejas, Sucre).



Al respecto, existen interrogantes sobre la articulación de los Planes Regionales ya formulados con el Plan Nacional de Búsqueda que fue expedido con posterioridad. Además, aún hay poca claridad sobre cuáles son los criterios de operación de los Planes Regionales y sobre cómo será medido su impacto.

Si bien se celebra la capacidad de formulación de los 16 planes que se tenían programados, al analizar los avances de las distintas etapas de búsqueda en los documentos de gestión de la Unidad, no es claro que los avances correspondan a los lugares que se han priorizado en los PRB. Si bien es cierto que los PRB tienen una naturaleza dinámica y cambiante a partir de la información que va siendo recolectada, hasta el momento

no es posible identificar con facilidad cómo su formulación responde a los hallazgos de investigación y trabajo de campo de la UBPD.

Al mismo tiempo se ha llamado la atención sobre la necesidad de fortalecer e incrementar la participación de las víctimas en los planes regionales y en los procesos de búsqueda. La Procuraduría, por su parte, ha reiterado la necesidad de que la UBPD diseñe con anticipación el instrumento de entrega de información a las familias de las personas dadas por desaparecidas una vez se tenga información de su paradero a partir de los PRB.

• Avance en las etapas de búsqueda por parte de la UBPD:

Una de las maneras de medir el cumplimiento en las metas de la UBPD es a través de los logros y las dificultades en las distintas fases del proceso de búsqueda. La entidad resume las fases de la búsqueda en 5 momentos: i) la recolección, organización y análisis de la información; ii) la localización de la persona, bien sea que se encuentre viva o se presuma sin vida; iii) cuando la persona se presume sin vida, la prospección y recuperación del cadáver para reconstruir los hechos; iv) la identificación de la persona viva o de los restos de una persona sin vida y; v) la fase de reencuentro (si hay voluntad) o entrega digna de los restos. La formulación de los Planes de Búsqueda Regionales implica llevar a cabo todas estas etapas.

Esta sección hace un recuento del estado de avance en cada una de estas etapas¹⁵:

1. Recolección, organización y análisis de la información:

Una de las metas más trascendentales para la vinculación de las víctimas a los Planes Regionales es que la Unidad logre incluir un porcentaje importante del universo de personas dadas por desaparecidas en los Planes Regionales de Búsqueda. Aunque este universo es variable

¹⁵ Las cifras de esta sección provienen del Derecho de petición con radicado 1000-1-202100292 a la UBPD del 23 de febrero del 2021. Fecha de corte: diciembre 2020.



por estar en constante proceso de depuración y validación, para el 2020 esta cifra ascendió, como ya se mencionó, a 113.577 personas. De este universo, para el 2020 la Unidad tenía planeado vincular 1.136 personas a los PRB, de las cuales logró reportar 1.062 de las personas registradas como parte de los PRB.

Por otro lado, una de las funciones del mandato de la UBPD incluye el establecimiento de un capítulo especial en el Registro Nacional de Desaparecidos, administrado por el Instituto Nacional Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF)¹⁶, para consignar exclusivamente el universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Aunque la Unidad presenta un cronograma que prevé el cargue de la información del universo en el Capítulo Especial del Registro a finales del 2021¹⁷, preocupa que el proceso parece estar ralentizado a raíz de la logística jurídica y administrativa que implica.

De acuerdo con la misma Unidad, "implementar el capítulo especial en la sede del INMLCF en infraestructura tecnológica robusta y de propiedad de la UBPD, permitirá avanzar en los objetivos estratégicos propuestos durante la construcción del Plan Nacional de Búsqueda, específicamente en la consolidación de información pertinente para la búsqueda"¹⁸. Como lo estableció la Procuraduría, este instrumento es crucial en la formulación de los planes regionales y para todo el proceso de búsqueda. Además, es necesario contar con un número estimado de personas que han sido desaparecidas en razón del conflicto armado, para tener una dimensión real del fenómeno.

Adicionalmente, el Decreto 589 establece el mandato de crear un registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas¹⁹, que incluya como fuentes la información proveniente de familias, comunidades, organizaciones de víctimas y entidades oficiales. **Aunque la UBPD presenta avances en la metodología para el diseño de este Registro, preocupa la falta de claridad en**

avances concretos.

2. Localización de la persona desaparecida:

Consecuentemente, las hipótesis de localización constituyen una respuesta provisional sobre el paradero de una persona dada por desaparecida que se construye a partir de las deducciones lógicas del procesamiento de la información. De esta manera, las hipótesis pueden servir para concretar planes de intervención en lugares de interés²⁰. Para el 2020, la UBPD formuló 97 hipótesis de localización, el 9,1% de las personas efectivamente incluidas en los PRB.

3. Prospección y recuperación del cadáver:

Tras la formulación de las hipótesis se realizan las diligencias de prospección para determinar si arroja o no un sitio de interés forense, bien sea para reformular la hipótesis, o para realizar la recuperación de los cuerpos. En el 2020 se realizaron 37 diligencias de prospección asociadas a los PRB, de una meta inicial de 12. Estas fueron realizadas en el corregimiento de Piedra Honda – Bagadó, Chocó (1); en el Cementerio municipal de Samaná, Caldas (26); en diferentes corregimientos del municipio de Viotá, Cundinamarca (3); en el municipio de Ovejas, Sucre (1); en el municipio de Facatativá, Cundinamarca (1); y en los municipios San José del Fragua y la Montañita, Caquetá (5). Adicionalmente, se realizaron 7 prospecciones asociadas a las medidas cautelares decretadas por la JEP, relacionadas con el resguardo indígena San Lorenzo.

En relación con las diligencias de recuperación de cadáveres, mientras que la Unidad tenía planeado realizar 12 diligencias de recuperación en el 2020, al finalizar la vigencia habían realizado 34 diligencias en Chocó (1), Caldas (24), Sucre (1), Cundinamarca (3) y Caquetá (5). Además, la UBPD realizó 4 diligencias de recuperación en el cementerio universal de Medellín como cumplimiento a medidas cautelares de la JEP.

¹⁶ Artículo 5, numeral 1.d) del Decreto 589 de 2017.

¹⁷ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Derecho de petición con radicado 1000-1-202100587 del 16 de marzo de 2021.

¹⁸ Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Seguimiento al Plan de Acción. Segundo trimestre, 2020.

¹⁹ Artículo 5, numeral 10 del Decreto 589 de 2017.

²⁰ En una misma hipótesis puede estar incluido un número plural de personas dadas por desaparecidas.



4. Identificación del cuerpo:

Como es obvio, no en todas las diligencias de prospección se hallan o pueden recuperarse cuerpos. Sin embargo, de una meta de 14 cuerpos recuperados para el año 2020, se recuperaron 33. En este proceso, la entidad tuvo un rol de dirección, coordinación o contribución, correspondientes a las diligencias realizadas en Caldas, Sucre, Cundinamarca y Caquetá. Adicionalmente, 69 cuerpos fueron recuperados en desarrollo de las medidas cautelares de la JEP.

Posterior a las recuperaciones realizadas, la UBPD debe hacer seguimiento al proceso de identificación de los cuerpos que recupera, el cual es realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal (INMLCF). Respondiendo a esta función, la UBPD realizó seguimiento al proceso de identificación de 163 cuerpos, de una meta inicial para el año de 80 cuerpos entregados al INMLCF.

5. Entregas dignas y encuentros de personas con vida:

Luego de la recuperación e identificación de los cuerpos, se realiza la entrega de forma que dignifique la persona dada por desaparecida y la búsqueda adelantada por sus allegados. Mientras que en el 2019 se realizaron 4 entregas dignas individuales y 1 colectiva, en el 2020 la UBPD se había propuesto la entrega de 20 cuerpos identificados, sin embargo solo logró realizar 10. De estas, se hicieron en el rol de coordinación 8 entregas en Villavicencio, y 2 en el marco de las funciones de impulso y contribución junto con la Fiscalía y el CICR en Granada y San José del Guaviare. Hasta febrero de este año, se habían logrado 6 entregas dignas adicionales en estos roles. Si bien la función de la Unidad implica articular con otras entidades para agilizar los procesos de búsqueda y entrega –y es importante que esa colaboración armónica siga existiendo-, **los procesos de búsqueda que lidera la UBPD no han posibilitado realizar una entrega digna como resultado de su función de dirección en la**

investigación, localización, recuperación e identificación.

Por otro lado, para los casos en los que el resultado del proceso de búsqueda arroja que la persona dada por desaparecida se encuentra viva, la UBPD había establecido como meta del 2020 encontrar 8 personas, de las cuales realizó la verificación de identidad de 3 de ellas en Arauca, Medellín y Tumaco.

De la misma manera, frente a una meta en 2020 de 5 reencuentros voluntarios de personas vivas con sus seres queridos, la UBPD llevó a cabo 4 de ellos, uno en el marco de la contribución con una organización de la sociedad civil y 3 de ellos bajo el rol de dirección. Estos se llevaron a cabo en las ciudades de Medellín (2), Arauca (1) y Pereira (1), y participaron un total de 39 personas.



Aunque el cumplimiento de la meta anual no fue completo, es necesario reconocer que los reencuentros realizados son una experiencia que marca un hito en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas en el país.

Debe reconocerse que los resultados en las distintas fases del proceso de búsqueda se aceleraron en el último trimestre del año 2020, lo cual permitió que la UBPD obtuviera buenos resultados en términos de prospecciones (que en el 2019 no habían podido llevarse a cabo, a pesar de tenerse proyectadas), diligencias de recuperación de cadáveres, cuerpos recuperados y en proceso de identificación por parte de Medicina Legal.



Esta gestión de la búsqueda, comparada con la gestión del año anterior, ha tenido un incremento importante e implica que la labor de la UBPD en las regiones está tomando fuerza²¹. Sin embargo, los resultados de las últimas etapas (entregas dignas, encuentro de personas vivas y reencuentros) fueron menores a los inicialmente esperados por la Unidad. No obstante, es importante señalar que este análisis se hace frente a las metas propuestas por la Unidad en sus planes de acción. Cabe preguntarse si estas metas anuales responden de manera apropiada al reto de esta entidad de encontrar a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado en los 20 años que establece el Decreto 589 de 2017 para su funcionamiento.

Estos resultados demandan el fortalecimiento de la gestión de la UBPD en todos los escenarios territoriales, no solo en su labor de coordinación y contribución a la implementación de acciones humanitarias para la búsqueda, sino especialmente para dirigirlas. Solo así se podrá fortalecer las relaciones de las víctimas con las autoridades estatales y se podrá llegar con más velocidad a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA UBPD

De acuerdo con el Decreto 1393 de 2018 que establece la estructura interna de la UBPD, la entidad está conformada por: el despacho de la dirección general, la subdirección general técnica y territorial, la secretaría general y los órganos de asesoría. Por su parte, la subdirección técnica y territorial tiene la labor de coordinar, articular y hacer un seguimiento a las direcciones técnicas de la Unidad, asegurando la integralidad de la gestión y garantizando la implementación de los Planes Regionales de Búsqueda.

Uno de los hallazgos importantes de las entrevistas realizadas es la preocupación por la falta de coordinación y estabilidad de las

direcciones que hacen parte de esta Subdirección. Si bien es fundamental que en entidades como ésta haya cargos de libre nombramiento y remoción debido a las funciones de altísima confianza que realizan, preocupa que el cambio constante de personal de las cabezas de estas dependencias dificulte el trabajo coordinado para el cumplimiento de los objetivos de la entidad. A su vez, esta situación entorpece la gestión de los equipos territoriales que, sin una línea misional desde la cabeza de la Subdirección, podrían perder un rumbo coordinado a nivel nacional para el desarrollo de los Planes Regionales de Búsqueda.

Para el desempeño satisfactorio de coordinación de la Subdirección, se hace indispensable lograr la estabilidad de las cabezas de cada una de sus dependencias. De acuerdo a comunicado oficial, el surgimiento del Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la UBPD²² responde a la necesidad de estabilidad del empleo público para los cargos de la entidad. Ante esta problemática es importante resaltar que la Unidad le ha pedido al Departamento Administrativo de la Función Pública asesoría para fortalecer la estructura interna de la entidad.

ARTICULACIÓN CON OTRAS ENTIDADES

En virtud del Decreto 589 que da vida a la UBPD, esta tiene la función de coordinar y adelantar con distintas entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones. Además, la UBPD está facultada para suscribir convenios o protocolos con actores públicos y privados que permitan el acceso a la información, estableciendo las condiciones de confidencialidad necesarias. Sin un correcto relacionamiento, se corre el riesgo de no aprovechar el poderoso trabajo que han realizado organizaciones públicas y privadas para encontrar a los desaparecidos.

En primer lugar, es importante analizar la relación entre la UBPD y el Instituto Nacional de Medicina

²¹ Así también lo documentó el informe de la Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (septiembre 2020).

²² Ver: Pronunciamiento e invitación de SINTRAUBPD. Enero 7 de 2021. Disponible en: <https://www.justiciapazcolombia.com/pronunciamiento-e-invitation-de-sintraubpd/>



Legal. Esta es especialmente importante en el proceso de identificación de cadáveres, y en la construcción del capítulo de personas dadas por desaparecidas en el conflicto armado en el Registro Nacional de Desaparecidos.

Por otra parte, la recolección de información con otro actor clave, la Fuerza Pública, no ha sido fácil. Aunque hay escenarios de colaboración con el Ministerio de Defensa estos no han arrojado grandes resultados.



En febrero de 2020, la UBPD Solicitó al Ejército Nacional información de desapariciones que involucran 27 personas dadas por desaparecidas. La respuesta se encuentra en análisis por parte de la Unidad. Además, a 2021, sólo 21 personas ex-integrantes de la Fuerza Pública han manifestado su interés de aportar información a la UBPD.

La cifra es preocupante e indica la necesidad de un trabajo de articulación y confianza entre la Fuerza Pública y la UBPD. De acuerdo a la Unidad ha habido una dinámica lenta de conocimiento y reconocimiento de la labor humanitaria y extrajudicial de la UBPD: "muchas dudas han surgido sobre las consecuencias jurídicas de la entrega de información y el canal de la entrega de la misma"²³. La UBPD inició un diálogo abierto y pedagógico sobre su mandato, lo que condujo a un primer contacto con el Comando Conjunto Estratégico de Transición de las Fuerzas Militares, del que la entidad reporta poca continuidad en la comunicación.

Posteriormente, se estableció una Mesa Técnica con el Viceministerio de Defensa, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional, coordinada por la Secretaría Técnica a cargo del Gabinete del Ministerio de Defensa. A partir de ahí se ha podido identificar alguna información que es de interés para la búsqueda de desaparecidos. Sin embargo, debe resaltarse que la oportunidad para intercambio de información, tanto de desaparecidos como de conocimiento del territorio y otros detalles sobre las visitas a campo, sería una fuente de conocimiento muy valiosa que la Fuerza Pública podría brindarle a la UBPD. Por ello, es necesario fortalecer la pedagogía en el carácter humanitario y extrajudicial para contribuir a un mejor entendimiento de las labores de la Unidad y fomentar la participación de actores claves en el proceso.

Por último, las entrevistas realizadas coincidieron en la necesidad de fortalecer la articulación de la UBPD con la Fiscalía General de la Nación. Estas entidades iniciaron un trabajo de cooperación interinstitucional para el acceso y suministro de información a través de un convenio suscrito en el 2019, el cual ha sido prorrogado en varias ocasiones por la importancia de una labor articulada.

En virtud del convenio, con corte al 31 de diciembre del 2020²⁴, la UBPD había realizado 28 solicitudes de acceso a la información básica de las cuales la Fiscalía ha respondido 6. Además, la UBPD había solicitado en 47 ocasiones acceso a expedientes relacionados tanto con delitos de desaparición forzada, secuestro y reclutamiento ilícito, como con otros tipos penales. **En ningún caso ha tenido respuesta.**

Adicionalmente, como parte de su convenio la Fiscalía y la Unidad han venido trabajando en la sistematización de los expedientes inactivos de la Fiscalía que no se encuentran registrados en los sistemas de información. A partir de allí, se pretende catalogar los expedientes relacionados con las desapariciones del conflicto armado. Con corte a diciembre del 2020, el piloto de este

²³ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Derecho de petición con radicado 100-1-202002236 del 31 de julio de 2020.

²⁴ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Derecho de petición con radicado 1000-1-202100587 del 16 de marzo de 2021.



proyecto implementado en Cúcuta y Pasto arrojó la digitalización de 9.710 expedientes con 2.137 personas²⁵. Así las cosas, la información de la Unidad reporta que la relación de ambas entidades ha venido mejorando.

CONDICIONES DE SEGURIDAD PARA LA BÚSQUEDA

Como entidad extrajudicial encargada de emprender y coordinar la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas en el contexto colombiano, la presencia territorial de la UBPD es parte esencial del trabajo que debe realizar en las diferentes etapas del proceso ya explicadas más arriba. En este sentido cobra relevancia examinar las condiciones de seguridad en los territorios que deben ser visitados por los funcionarios de la UBPD, y donde gran parte de las veces, también habitan las personas que manifiestan su voluntad para brindar información relacionada con los procesos de búsqueda.



El informe multipartidista de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz²⁶ concluyó que existe un recrudecimiento de los indicadores de seguridad a nivel territorial en el 2020.

Estableció, por ejemplo, que:



En este año la cifra de homicidios de líderes sociales **aumentó en un 29%**,



la cifra de muertos por ataques con minas antipersonales **aumentó en un 144%**, y la de heridos por esta razón **en un 36% respecto al año anterior**.



A su vez, halló que entre 2019 y 2020, los actos de terrorismo habían **aumentado en un 93%**, mientras que las acciones subversivas, en un 70%, demostrando el aumento en la capacidad de los grupos armados.



Y entre 2018 y 2020 **las masacres aumentaron en un 175%**.

Respondiendo a esta percepción de aumento de inseguridad en general, la UBPD ha diagnosticado los tipos de riesgos y vulnerabilidades que conlleva el proceso de búsqueda para su personal, por contaminación de minas antipersonales, municiones sin explotar y otros artefactos explosivos en los sitios en donde debe hacer trabajo de campo; riesgos por la continuidad de amenazas y combates; y riesgos que afectan a los aportantes de información²⁷. Por otra parte, los comentarios de las víctimas y excombatientes en las visitas del proyecto Del Capitolio al Territorio, constatan estos hallazgos. Los grupos han manifestado en los espacios de diálogo el temor a participar de las labores de búsqueda por las condiciones de seguridad en los territorios.

Este trabajo de identificación y las acciones de prevención de la UBPD para mitigar los riesgos deben ser reconocidos. Entre ellos, es recomendable que la UBPD como entidad del Estado promueva también la apertura de espacios humanitarios que faciliten y protejan el trabajo de su personal y el de los aportantes.

EL ROL DE LOS EXCOMBATIENTES DE FARC EN LA BÚSQUEDA

El proceso de reincorporación de los ex-integrantes de las FARC-EP incluye, entre otras cosas, el compromiso por parte de ellos de “proveer a la UBPD toda la información de la que dispongan para establecer lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto”²⁸. Este compromiso,

²⁵ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Derecho de petición con radicado 1000-1-202100587 del 16 de marzo de 2021.

²⁶ ¿En qué va la Paz? Las cifras de la implementación. Informe 06: a enero de 2021.

²⁷ Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (septiembre 2020).

²⁸ Obligación de la que es también titular el Gobierno Nacional. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 5.1.12



además, hace parte de las condiciones exigidas por la Jurisdicción Especial para la Paz para acceder a cualquier tratamiento penal especial.

Como reconocimiento a la importancia de aunar esfuerzos de manera rápida y organizada para encontrar a quienes han desaparecido en el contexto y en razón del conflicto armado, durante las conversaciones de La Habana se acordó la puesta en marcha de unas medidas inmediatas para la construcción de confianza que contribuyeran a la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas²⁹. Este proceso logró la capacitación de excombatientes de las FARC, organizaciones especializadas y víctimas en la recolección humanitaria de información para la búsqueda, la cual fue puesta a disposición de la UBPD una vez esta se puso en marcha.

La información producto de este proceso debía ser coordinada por distintos actores participantes, entre estos la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Sin embargo, debido a la delicadeza de la información documentada, este informe de hallazgos fue entregado por el CICR a la UBPD en 2019. A partir de lo allí consignado y de entregas posteriores realizadas por la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Partido Comunes:



Se han realizado tres entregas de información a la UBPD que reúnen información de 310 desaparecidos.

La entrega más grande se realizó en agosto de 2019 seguida de otras dos en enero y marzo de 2020.

La UBPD señala que, si bien la información recibida no fue uniforme ni completa, se han podido desarrollar acciones para completarla que

incluyen la elaboración de un protocolo para garantizar la protección de la información, una herramienta de sistematización de los datos registrados durante el proceso por parte de los participantes y una ruta de trabajo para complementar la información consignada en los formatos. Además, estableció que "algunos de los casos que se han podido ampliar y completar por la UBPD hacen parte de la preparación de planes regionales de búsqueda en proceso de construcción"³⁰.

Se celebra, entonces, que existan acciones encaminadas a materializar la información recabada en el marco de esta medida de contribución a la reparación por parte de los excombatientes FARC. Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de seguir fortaleciendo estas relaciones. Como se señaló, la colaboración y articulación entre ambos actores en pro de la búsqueda de los desaparecidos favorece no solo el cumplimiento de los objetivos de la UBPD, sino al acatamiento de los compromisos adquiridos por los excombatientes después de la firma.

No obstante, la entrega de información por parte de los excombatientes de las FARC presenta también otras dificultades para la búsqueda de todos los desaparecidos sobre los que pueden tener información. Resalta entre ellas la falta de garantías de seguridad y dificultad para movilizarse en los territorios. De acuerdo a lo que reporta la Unidad de Búsqueda, la situación de seguridad para los ex-integrantes de las FARC es crítica, y esto "propicia ambientes de miedo y zozobra, y por lo tanto obstaculizan que se dé un proceso de participación libre y efectivo en la búsqueda"³¹. En este contexto, es necesario implementar acciones para hacer efectivas las medidas de protección, de manera que se pueda asegurar el avance en la recolección de información para que la UBPD cumpla con sus objetivos.

Por otro lado, como lo señala la Procuraduría³², es necesario que los mecanismos del SIVJNR

²⁹ Ver Comunicado Conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP No. 62 del 17 de octubre de 2015.

³⁰ Derecho de petición a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Rad 100-1-202002236 del 31 de julio de 2020.

³¹ *Ibidem*.

³² Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Segundo informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (septiembre 2020).



verifiquen la entrega de información a la UBPD como el cumplimiento de una condición y en consecuencia ofrezcan garantías de seguridad jurídica a los comparecientes ante la JEP. En este sentido, en enero de 2021 la UBPD adoptó el procedimiento de "contribución de información de personas beneficiarias del régimen de condicionalidad o que buscan un tratamiento especial de justicia en el SIVJNRN", el cual incluye criterios de efectividad y veracidad de la información entregada por parte de los comparecientes³³.

Se espera que la implementación de procedimiento contribuya a que la UBPD y la JEP cuenten con una herramienta unificada que garantice estos procesos de participación en el mecanismo extrajudicial, a efectos de que tengan una consecuencia en el mecanismo judicial del Sistema.

RECOMENDACIONES

A partir de los hallazgos de este informe ponemos en consideración de la UBPD las siguientes recomendaciones:

- Frente a la articulación entre el Plan Nacional y los Planes Regionales se recomienda garantizar la puesta en marcha de criterios de priorización públicos que permitan desplegar de manera mucho más ágil acciones de búsqueda, identificación y entrega digna, asegurando una equitativa distribución territorial y representatividad de los distintos fenómenos de desaparición en el conflicto armado.
- Tomar medidas para asegurar la permanencia del contacto con las víctimas que se acercan a la UBPD. Esto incluye elaborar reportes detallados de la información que se haya logrado obtener sobre lo acaecido a cada persona dada por desaparecida al término de la ejecución del plan de búsqueda correspondiente.
- Frente a cada etapa del proceso de búsqueda se recomienda fortalecer el diseño de las metas y

el cumplimiento de las mismas a lo largo de la anualidad.

- Mantener la estabilidad y organización de los cargos de dirección en las distintas dependencias al interior de la entidad. Esto asegurará un ambiente de coordinación entre las distintas direcciones, al tiempo que favorece un ambiente laboral con objetivos y misionalidad clara.
- Fortalecer los procesos de articulación con las entidades con participación en el proceso de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas.
- Se reitera la recomendación de la Procuraduría de buscar superar las dificultades técnicas identificadas con el INMLCF para el proceso de construcción del capítulo especial sobre desaparecidos en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desaparecidos.
- Avanzar con resultados concretos para la construcción del registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas.
- Además, es fundamental establecer lazos de confianza basados en la pedagogía del trabajo de la entidad con la Fuerza Pública, con el fin de acceder a información fundamental para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas.
- Frente al aumento de inseguridad en los territorios y la participación de excombatientes, se recomienda a la UBPD generar mecanismos que permitan incentivar a los excombatientes a participar en los procesos de búsqueda, como carnets que certifiquen su participación durante las visitas a campo. En general, buscar herramientas que contribuyan a recuperar la confianza en la participación en estos escenarios.
- Formular de manera urgente un mecanismo de certificación de la participación de los comparecientes de la JEP para que la Jurisdicción pueda monitorear de manera exitosa su régimen

³³ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Derecho de petición con radicado 1000-1-202100587 del 16 de marzo de 2021.



de condicionalidad, lo cual contribuye a la integralidad del SIVJRNR.

- A las entidades del Gobierno Nacional encargadas de la implementación de la Reforma Rural Integral y la reincorporación de los excombatientes, y a la UBPD, reforzar sus herramientas de articulación para lograr una implementación integral de los compromisos compartidos del Acuerdo de Paz.



CAPÍTULO 3:

JURISDICCION ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP)



CAPÍTULO 3: JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP)

Como componente judicial del Sistema Integral, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) busca satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; luchar contra la impunidad; investigar, juzgar y sancionar a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos; y otorgar seguridad jurídica a quienes se sometan a los mecanismos del Sistema y contribuyan a esclarecer la verdad y reparar a las víctimas. En el Acuerdo de Paz se diseñó un sistema complejo, compuesto de tres Salas y un Tribunal para la Paz como órgano de cierre de la Jurisdicción. Además, un elemento fundamental de la JEP es la participación de las víctimas en todas las instancias y procedimientos, especialmente en la recolección de la información, y en los proyectos y obras con contenido reparador que deben hacer los comparecientes.

Desde su inicio, la JEP fue el órgano más atacado por los contradictores del proceso de conversaciones. Con el cambio de Gobierno en el 2018, la tensión política en torno al mecanismo de justicia del Sistema Integral y el tratamiento para los excombatientes, otros agentes del Estado y terceros que hubieren tenido una participación en el conflicto, se hizo más evidente. Las objeciones al Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP por parte del Presidente Iván Duque fueron el reflejo de las profundas diferencias entre sectores políticos y, al mismo tiempo, un ataque muy perjudicial para un tribunal que requería de la normatividad completa para el correcto desarrollo de sus funciones.

A 3 años de su entrada en funcionamiento, la JEP ha abierto 7 macrocasos priorizados; ha aceptado

a 12.726 personas que suscribieron actas de compromiso y sometimiento; ha rechazado 3.736 solicitudes de personas que solicitaron acogerse a la Jurisdicción sin reunir los requisitos; y ha concedido solo 1 garantía de no extradición. Al mismo tiempo, no ha expedido ninguna resolución de conclusiones sobre sus casos, que es el paso que permite definir si los acusados como máximos responsables reconocen o no su responsabilidad por los crímenes endilgados.



Este capítulo busca dar cuenta de los principales avances de la JEP e identificar algunos de retos a los que se enfrenta con miras a formular recomendaciones que contribuyan a cumplir de manera efectiva con sus funciones.

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA JEP

1. Presencia Territorial de la JEP¹

Además de la sede nacional en Bogotá, la JEP cuenta con 23 oficinas territoriales. En 10 de estos municipios, la JEP cuenta con presencia territorial de la Unidad de Investigación y Acusación:

¹ JEP. JEP en Cifras. Con corte a 31 de enero de 2021.



Municipios con presencia territorial de la Unidad de Investigación y Acusación:



• Universo de víctimas y de comparecientes²:



Hasta el momento, la JEP ha recibido **355 informes** por parte de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado.



229 sujetos colectivos han sido acreditados por la JEP en calidad de víctimas.

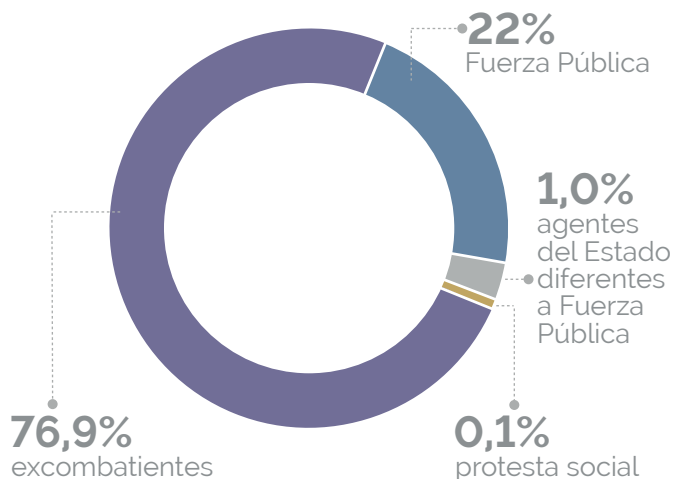


6.084 víctimas han recibido asesoría jurídica, y **3.214 han sido representadas** ante procesos judiciales de la JEP.



12.726 personas han suscrito actas de compromiso y sometimiento a la JEP. El siguiente gráfico muestra la distribución de estas personas.

Personas sometidas a la JEP



Personas sometidas a la JEP. Fuente: JEP.

• Macrocasos³:

Actualmente, la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP (SRVR) ha determinado la apertura de 7 macrocasos. Hasta el momento, los avances más significativos de la Jurisdicción se reflejan en dos de los casos. En primer lugar, en el Caso 01 se expidió el auto de determinación de los hechos y conductas atribuibles a 8 de los antiguos miembros del Secretariado de las FARC-EP por la 'toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad'⁴, imputación por la que deberán reconocer o negar su responsabilidad en un plazo de 30 días que se amplió por otros 30.

Además, en el Caso 03, la JEP hizo pública su estrategia de priorización⁵ para la primera fase de investigación en 6 territorios: Antioquia, Costa Caribe, Norte de Santander, Huila, Casanare y Meta para el periodo del 2002 al 2008, en el cual se estiman al menos 6.402 víctimas. Con esto, la SRVR plantea una estrategia "de abajo hacia arriba" para esclarecer el fenómeno a nivel local, luego regional, hasta llegar a lo nacional.

El siguiente gráfico muestra información

² JEP. JEP en Cifras. Con corte a 31 de enero de 2021.

³ JEP. JEP en Cifras. Con corte a 31 de enero de 2021.

⁴ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP. Auto 19 del 26 de enero de 2021.

⁵ Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la JEP. Auto 33 del 12 de febrero de 2021.



correspondiente a cada caso, el número de víctimas acreditadas y el estado de avance:

Macrocaso 001

Retención ilegal de personas por parte de las FARC-EP



Abierto el 4 de julio de 2018



Víctimas acreditadas:
2.476

Avance: La Jurisdicción emitió el 26 de enero del 2021 el escrito de determinación de hechos y conductas en el que 'imputa' a 8 miembros del Secretariado de las FARC por este macrocaso.

Macrocaso 002

Situación en los municipios Ricaurte, Tumaco y Barbacoas



Abierto el 10 de julio de 2018



Víctimas acreditadas:
Aprox. 105.205*

Avance: Se han realizado 61 versiones voluntarias, en las que han participado 25 personas. Se han vinculado 45 comparecientes mediante auto.

* 48 víctimas individuales y 11 sujetos colectivos, integrados por aproximadamente 105.157 víctimas

Macrocaso 003

Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado



Abierto el 12 de julio de 2018



Víctimas acreditadas:
699

Avance: Se han realizado 325 versiones voluntarias, en las que han participado 325 personas. 331 comparecientes se han vinculado mediante auto.

La JEP anunció el 12 de febrero de 2021 una subpriorización en 6 regiones del país y en un periodo de 2002 a 2008 para establecer las responsabilidades a nivel local, regional y por último nacional.

Macrocaso 004

Situación territorial en la región de Urabá



Abierto el 11 de septiembre de 2018



Víctimas acreditadas:
Aprox. 37.730*

Avance: Se han realizado 63 versiones voluntarias, en las que han participado 43 personas. 249 comparecientes han sido vinculados mediante auto. También se han realizado diligencias de coordinación interjurisdiccional con la justicia indígena.

* 137 víctimas individuales y 111 sujetos colectivos, integrados por aproximadamente 37.593 víctimas.

Macrocaso 005

Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca



Abierto el 8 de noviembre de 2018



Víctimas acreditadas:
Aprox. 178.217*

Avance: Se han realizado 33 versiones voluntarias, en las que han participado 33 personas. 64 comparecientes han sido vinculados mediante auto.

* 68 víctimas individuales y 107 sujetos colectivos, integrados por 178.149 personas aproximadamente.

Macrocaso 006

Victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP)



Abierto el 26 de febrero de 2019



Víctimas acreditadas:
108

Avance: Versiones voluntarias en curso. Además, la SRVR ha adelantado actividades investigativas sobre patrones y estructuras de macrocriminalidad en la victimización de miembros y simpatizantes de la UP.

Macrocaso 007

Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado colombiano



Abierto el 1 de marzo de 2019



Víctimas acreditadas:
154

Avance: Se han realizado 15 versiones voluntarias, en las que han participado 15 personas. 38 comparecientes han sido vinculados mediante auto.

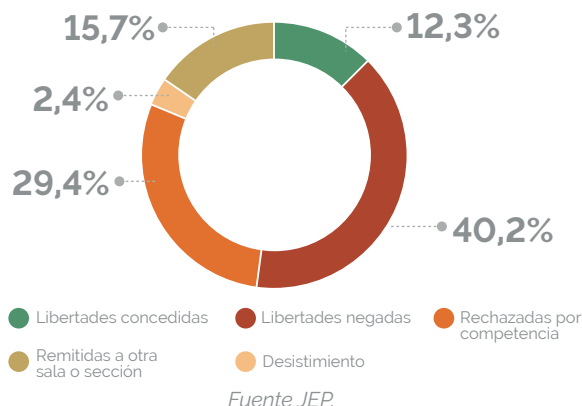


• Tratamientos penales especiales:

A continuación, se muestran los datos relacionados con los tratamientos especiales otorgados y negados por la JEP.

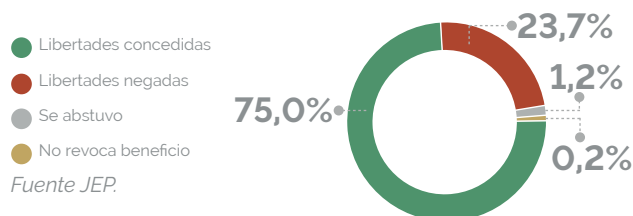
– La Sala de Amnistía e Indulto (SAI) ha concedido 267 libertades condicionadas y no ha concedido 1.904. Entre las libertades no concedidas, 872 han sido negadas, 639 se rechazaron por no ser competencia de la JEP, 340 se remitieron a otra sala o sección, y 53 se rechazaron por desistimiento⁶. El trámite de las libertades se distribuye así:

Trámite de Libertades Condicionales concedidas por la SAI



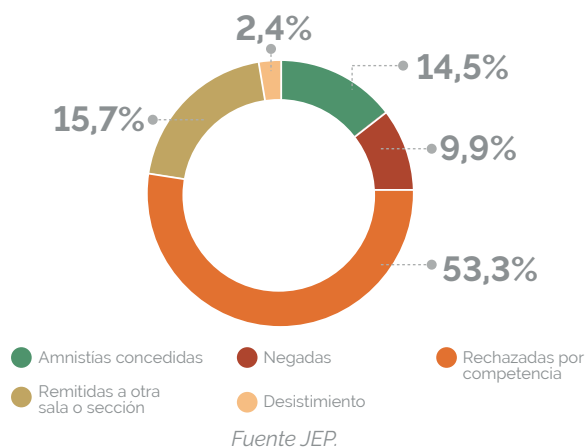
– La Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) ha concedido 431 Libertades transitorias, condicionadas y anticipadas a miembros de la Fuerza Pública y a terceros. Por su parte, ha negado 136, se abstuvo en 7, y decidió no revocar el beneficio en 1 caso⁷. El trámite de libertades se distribuye de la siguiente manera:

Trámite de Libertades transitorias, condicionadas y anticipadas a miembros de la Fuerza Pública y a terceros.



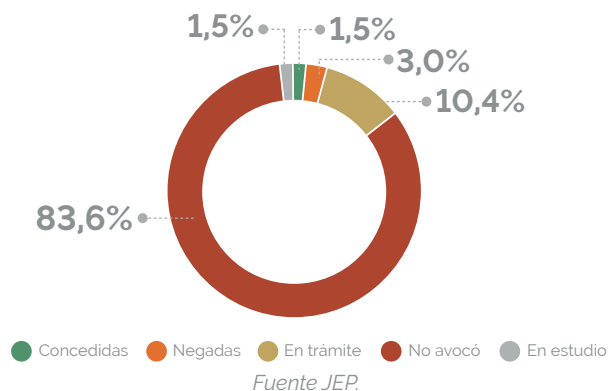
– La SAI ha concedido 332 amnistías, y no ha concedido 1.961. Entre las no concedidas, 226 fueron negadas, 1.222 fueron rechazadas por casos que no son competencia de la JEP, en 459 se remitieron a otra sala o sección, y 54 se rechazaron por desistimiento⁸. Las amnistías tramitadas se distribuyen así:

Amnistías tramitadas por la SAI



– La Sección de Revisión ha avocado conocimiento sobre 10 solicitudes de garantías de no extradición, entre las cuales 1 ha sido concedida, 2 han sido negadas y 7 continúan en trámite. Por su parte, la Sección se abstuvo de dar trámite en 56 ocasiones por ausencia de competencia; y 1 trámite se encuentra en estudio de fase previa a avocar⁹. Las solicitudes de no extradición se distribuyen así:

Solicitudes de Garantías de No Extradición recibidas por la Sección de Revisión



⁶ JEP. JEP en Cifras. Corte a 27 de enero de 2021.

⁷ JEP. JEP en cifras. Corte a 27 de enero de 2021.

⁸ JEP. JEP en cifras. Corte a 27 de enero de 2021.

⁹ JEP. JEP en cifras. Corte de 31 de diciembre de 2020.



PRINCIPALES RETOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES DE LA JEP

• Selección:

Los escenarios de salidas negociadas a contextos de conflicto armado traen consigo discusiones muy importantes sobre la tensión existente entre lograr la paz y hacer justicia en contextos de violencia masiva. A nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha llamado la atención sobre la necesidad de ponderar estos derechos y ha concluido que la paz como producto de los diálogos es una alternativa moral y políticamente superior a las soluciones armadas¹⁰. En esta lógica, los Estados –incluido Colombia– tienen un deber jurídico de atender los derechos de las víctimas de los conflictos, al tiempo que un deber de prevenir nuevos hechos de violencia.

Por ende, tanto la priorización como la selección son herramientas indispensables para llevar a cabo la labor de la JEP. Mientras que la priorización permite ordenar la carga de trabajo de las investigaciones con criterios públicos y objetivos que determina que se investiga primero y qué después, la selección permite “centrar los esfuerzos de la justicia en la investigación penal de los máximos responsables de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH”¹¹. Por eso la selección implica reconocer que resulta imposible pretender investigar todos los crímenes cometidos durante el conflicto armado y juzgar y sancionar a todos los responsables.



Teniendo en cuenta esto, resulta razonable que la JEP haya iniciado por una estrategia de priorización de 7 macrocasos, pero el cumplimiento de sus funciones

en el plazo de 10 años que le impone la Ley supone seleccionar los crímenes más graves y representativos¹² y a sus máximos responsables, y en consecuencia, renunciar a la persecución penal de hechos e individuos que no revistan estas características.

A continuación, analizamos el plan de trabajo de los casos que llevan más tiempo desde su apertura y que han evidenciado mayor desarrollo en la investigación¹³ con el fin de identificar algunos de los retos que deben ser superados.

- Caso 01 “toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad por parte de las FARC-EP”:

En primer lugar, la imputación de responsabilidad a los 8 miembros del Secretariado de las FARC-EP el pasado 28 de enero por parte de la SRVR es hasta ahora la decisión más importante de la JEP para avanzar hacia la determinación de los máximos responsables en el Caso 01. En este escrito, la SRVR determinó que existían suficientes pruebas para concluir que se configuró el crimen de guerra de toma de rehenes, y el crimen de lesa humanidad de otras privaciones graves a la libertad. Además, la SRVR determinó que, en ocasiones, existió concurrencia de estos dos crímenes con homicidios, torturas, desapariciones, violencia sexual, desplazamiento forzado, y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

En el auto y la rueda de prensa se afirmó que se avanzaría en la investigación de los mandos medios y otros partícipes determinantes en la comisión de estos crímenes. Esto indica que vendrán más escritos de determinación de hechos y conductas, y que se determinarán responsabilidades más allá de los miembros de la cúpula de la organización, lo cual es importante bajo una visión de protección a los derechos humanos y el deber de investigar, juzgar

¹⁰ Voto concurrente, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacre de El Mozote y lugares Aledaños vs El Salvador. Sentencia de 25 de octubre del 2012.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 15 de agosto del 2018. Véase también: Criterios y metodologías de priorización de casos y situaciones. Jurisdicción Especial para la Paz. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Documents/CriteriosYMetodologiaDePriorizacion.pdf>

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018, acápite 4.1.5.3. De acuerdo con la Corte, los estándares para la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH deben cumplir con la debida diligencia para garantizar la tutela efectiva de los derechos humanos. Una vez la JEP haya definido el panorama general de las circunstancias de ocurrencia de los hechos e identificados los patrones, procede a atribuir responsabilidad a quienes participaron en los hechos. Se hace uso de la selección de todos los crímenes internacionales: crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, o graves violaciones a los Derechos Humanos.

¹³ Casos 01 y 03.



sancionar. Sin embargo, es a la vez un indicio de la primacía de una visión maximalista muy difícil de cumplir en un término de ya menos de 10 años. Toda capacidad de investigación y juzgamiento concentrada en hechos menos graves y partícipes menos responsables, será capacidad que se deja de destinar para avanzar en la determinación de hechos y conductas de otros máximos responsables y otros crímenes graves como la violencia sexual intrafilas en las FARC o la connivencia entre agentes del Estado y grupos paramilitares.

En este escenario, se hace imprescindible recordar que la Corte Constitucional, al analizar el Marco Jurídico para la Paz y la Ley Estatutaria de la JEP, ha establecido la posibilidad de que las personas responsables de graves violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH que no sean seleccionadas, puedan acceder a tratamientos penales especiales. Entre ellos, se consideró la renuncia a la persecución penal condicionada, siempre que tenga "una condicionalidad mayor a la de la renuncia a la persecución penal por los delitos amnistiables" y, en caso de que no se cumplan los requisitos que establezca la ley, se pueda revocar el beneficio y devolverle al Estado su potestad para investigar, juzgar y sancionar en el marco de la justicia ordinaria¹⁴.

La sentencia C-080 de 2018, además, recordó que la renuncia a la persecución penal de casos no seleccionados no solo es constitucionalmente válida siempre que cuente con un mecanismo idóneo y eficaz de seguimiento y supervisión del cumplimiento a las condiciones impuestas, sino que es coherente con la esencia de la selección en procesos de justicia transicional:

"La facultad de selección se basa en el reconocimiento de que las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario por investigar podrían desbordar la capacidad de la JEP para hacerlo, así como de la existencia de miles de responsables. En consecuencia, se faculta al Estado a centrar la investigación en

los hechos más graves y representativos atribuyéndole la sanción a los máximos responsables y aplicándoles los tratamientos que enuncia el artículo transitorio 66 [de la Constitución], incluyendo, la renuncia condicionada a la persecución penal de otros responsables".

Sobre lo anterior, a partir del resto de actuaciones realizadas en el Caso 01, puede concluirse que ante las 36 versiones voluntarias individuales y 257 versiones colectivas¹⁵, la Sala deberá determinar cuáles corresponden a crímenes no amnistiables y quiénes son los máximos responsables de estos casos, con el fin de dar paso a la Resolución de Conclusiones.

Esto significa que aún no es claro cuál es el patrón de organización de la información recibida y esclarecida, para llegar a una selección de partícipes determinantes y máximos responsables de estas conductas.

- Caso 03 "Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado":

En segundo lugar, el trabajo realizado en el Caso 03 aún no cuenta con la selección de los responsables de los delitos más graves y representativos. El auto 33 de 2021 explicó la priorización interna de 6 subcasos (Antioquia, Costa Caribe, Norte de Santander, Huila, Casanare y Meta). Además, la SRVR¹⁶ explicó que, por el número de versiones voluntarias de comparecientes de todos los rangos militares y policiales, se iría subiendo de jerarquía a medida que se avance en el desarrollo de las mismas, a partir de un patrón de "abajo hacia arriba", contrario al utilizado en el Caso 01.

Según la SRVR, esta manera de aplicar las estrategias de priorización y selección conjuntamente en el Caso 03 permite contribuir al esclarecimiento de la verdad y la distribución sin que sea necesario adoptar aún una decisión sobre la selección de los hechos. Sin embargo, está pendiente aún una selección de los partícipes

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-579 de 2013 y C-080 de 2018. Se resalta en esta última la diferenciación entre la renuncia a la persecución penal en casos de no selección, de la renuncia a la persecución penal como tratamiento diferenciado para agentes del Estado: "La renuncia a la persecución penal como tratamiento diferenciado aplicable a agentes del Estado se predica de delitos sobre los cuales la obligación de investigar, juzgar y sancionar admite excepciones, pues se trata de hechos distintos a graves violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en tanto la renuncia a la persecución penal de casos no seleccionados se predica de delitos no amnistiables".

¹⁵ Derecho de petición a la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Rad. 202102000380 del 21 de enero de 2021.

¹⁶ SRVR de la JEP. Derecho de petición con radicado 202002001674 del 19 de junio de 2020.



determinantes y máximos responsables al interior de cada subcaso.

Es claro que la estrategia de plan de acción de cada caso nacional debe responder a la naturaleza de las conductas que pretende investigar, pero en el marco de la función de selección, los despachos a cargo de los casos deben "como sea posible en dicho plazo razonable, atribuir responsabilidad sobre la mayor cantidad de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario"¹⁷. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta la limitación de tiempo en el funcionamiento de la JEP a la que hemos hecho referencia. La metodología de abajo hacia arriba es razonable para garantizar el debido proceso, pero tiene riesgos serios de dilatar en el tiempo el proceso de identificación de máximos responsables.

- Las consecuencias de la política de selección en las Salas de amnistías y de definición de situaciones jurídicas

Por otra parte, preocupa la poca evidencia de articulación entre los casos nacionales y los hallazgos de los casos regionales. Si bien se ha constatado que existe un trabajo conjunto constante entre los diferentes despachos de casos nacionales con los regionales (mesas de trabajo, reuniones, diligencias conjuntas, entre otros), no parece haber un plan de articulación organizado para compartir la información que surge de las investigaciones de casos regionales hacia los nacionales, y viceversa.

Por el contrario, de acuerdo a lo documentado en las entrevistas para este informe, lo que parece existir es un amplio margen -dejado a la voluntad de cada despacho- para articular la información entre casos nacionales y regionales, así como para las priorizaciones internas de conductas y sujetos activos. Esto, además, tiene implicaciones delicadas en las expectativas de las víctimas frente a la justicia que puede impartir la JEP en los hechos victimizantes.

Adicionalmente, la selección no solo es muy importante como proceso que permite dar respuesta a las exigencias de las víctimas, sino que las decisiones de selección de casos deben también responder al deber de garantizar la seguridad jurídica de quienes comparecen ante la JEP.

En las entrevistas realizadas a expertos se alertó sobre el riesgo que existe si, al esperar a la aplicación de criterios de selección por parte de la SRVR, se conduce a una parálisis de otros procedimientos al interior de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) y la Sala de Amnistía e Indulto (SAI) para garantizar la seguridad jurídica de los comparecientes. Confirmando lo anterior, a corte de febrero del 2021, la SDSA estableció que su competencia "no se ha activado para pronunciarse sobre la concesión de estos tratamientos especiales definitivos" al no haberse proferido aún resolución de conclusiones y por ende no existir una relación de los comparecientes y conductas no incluidos¹⁸. Sin embargo, se han recibido solicitudes para otros beneficios como:

Solicitudes de tratamientos especiales transitorios recibidas por la SDSA (a 31 de diciembre 2020)

Tratamiento especial transitorio	Recibidos
Sometimientos	4.465
Remisiones de competencia	873
Libertades transitorias, condicionadas y anticipadas	1.155
Privación de libertad en unidad militar o policial	158
Revocatorias o sustituciones de medida de aseguramiento	63
Suspensiones de orden de captura	65

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 15 de agosto de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo.

¹⁸ Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. Derecho de petición con radicado 202102001143 del 11 de febrero de 2021.



Además, la SAI ha concedido el beneficio de amnistía a 288 personas y no lo ha concedido a 1.916 personas (224 porque su beneficio fue negado; 53 personas porque se ha aplicado el desistimiento tácito del trámite; 1.189 personas rechazadas o inadmitidas por falta de competencia o de información; y 450 fueron remitidas a otro órgano de la JEP u otra jurisdicción).

En conclusión, el debate es cómo conocer y resolver la situación jurídica de cientos de comparecientes cuando no está claro cuál es la metodología de macrocriminalidad de la SRVR. Por eso urge el establecimiento de criterios definitivos de selección que permitan definir qué casos irán hacia el Tribunal, y cuáles pueden continuar siendo resueltos por la Sala de definición de situaciones jurídicas y por la Sala de Amnistía¹⁹.

• Priorización:

Como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018, un proceso penal transicional como el que tiene a su cargo la JEP está basado en una serie de incentivos que persiguen el máximo de garantía de los derechos de las víctimas y la transición a la paz, bajo un régimen de condicionalidad. En ese sentido, los criterios de priorización son vitales para empezar primero con los casos más graves y representativos.

En ese sentido, el Acuerdo de Paz puso como punto de partida para la priorización aquellos crímenes que no pueden ser objeto de amnistías, indultos ni beneficios equivalentes en los delitos de lesa humanidad, genocidio, graves crímenes de guerra, tomas de rehenes u otras privaciones graves de la libertad, torturas, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, sustracción de menores²⁰, el desplazamiento forzado y el reclutamiento de menores. Este es un listado no exhaustivo, pero sí crucial para

determinar las conductas que deben ser priorizadas dentro del procedimiento de la JEP. Algunas de ellas ya lo fueron, como los Casos 01, 03 y 07.

En la práctica, se ha señalado la necesidad de una segunda ronda de priorizaciones, para incluir, entre otros, casos nacionales de desplazamiento forzado²¹ y de violencia sexual en el marco del conflicto armado. En los últimos meses, la opinión pública ha estado insistiendo en la causa de varias organizaciones de la sociedad civil que, a pesar de que trabajan de cerca con la JEP en espacios como la Comisión de Género²², solicitan la apertura de un macrocaso específico de violencia sexual.

El Auto 502 de marzo de 2020, expedido por la Sala de Apelaciones de la JEP, envió a la SRVR una moción judicial para la apertura de un caso sobre violencia sexual. El Auto reconoció el trabajo insistente de las organizaciones por allegar a la Jurisdicción informes del tema a nivel nacional y regional (se han recibido 27 informes de violencia sexual desde la creación de la JEP²³), y estableció que "un buen número de hechos y víctimas no cumplieron los criterios definidos por la SRVR" para ser incluidos en los casos abiertos.

Además, la SRVR informó²⁴ que el Grupo de Análisis de Información se encuentra procesando y analizando los informes con el fin de identificar un universo de hechos que permita realizar una priorización. Sin embargo, por el momento, la Sala no ha entrado a determinar qué casos podrían abrirse dentro de la segunda fase de priorización. Mientras tanto, la opinión pública continúa ejerciendo el control social sobre estas actuaciones judiciales. La participación en las etapas y actuaciones de la JEP, como un derecho de las víctimas de delitos contra la integridad sexual, debe contar con la completa atención del tribunal, de manera que se incentiven intervenciones activas de las víctimas. El derecho a la participación se ve amenazado y frenado si su

¹⁹ Sala de Amnistía e Indulto. Derecho de petición con radicado interno "Oficio HRJGE-0397-20". Aunque la sala responde que las amnistías no concedidas dan un total de 1917, la desagregación suma 1916.

²⁰ Numeral 40 del Punto 5.12 "Jurisdicción Especial para la Paz".

²¹ El Espectador. "Buscan que el desplazamiento por la violencia sea priorizado por la JEP". Julio 19 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/desplazamiento-en-el-radar-de-la-jep/> y "Corporación Yira Castro pide a la JEP abrir un caso sobre desplazamiento del campesinado". Septiembre 16 de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/piden-que-el-desplazamiento-forzado-sea-juzgado-por-la-jep/>

²² La cual analiza y asesora los temas de género en los casos abiertos.

²³ El Espectador. "Organizaciones de mujeres reclaman que la violencia sexual sea un macrocaso en la JEP". Junio 19 de 2020.

Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/piden-priorizar-la-violencia-sexual-en-la-jep/>

²⁴ Presidencia de la JEP. Derecho de petición con radicado 202002005669 del 2 de octubre de 2020.



ejercicio carece de validez práctica, pues los pronunciamientos de las víctimas pueden no ser tenidos en cuenta, al no estar incluidos en los casos seleccionados o los periodos priorizados.



En este escenario, es necesario que el ejercicio conjunto de criterios de selección y priorización de casos a estudiar tenga en cuenta un universo de hechos que, aunque no sea completo ni inmodificable, sí permita una visión estratégica de cuáles son los casos que están a la espera de ser estudiados por la JEP.

Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que a la fecha la jurisprudencia de la JEP ha confundido competencia con priorización, señalando que hay hechos que no son de su competencia –al menos temporalmente– pues no

se ha priorizado el caso por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz²⁵.

• Relación con el conflicto armado:

Una de las críticas recurrentes a los tribunales de justicia transicional como la JEP, es el temor de que conductas que no estén relacionadas con el conflicto armado interno lleguen a ser conocidas por la Jurisdicción, violando el principio del juez natural y llenando el Tribunal de “colados” que aumentan la carga de trabajo y no contribuyen a la verdad y justicia de las víctimas.

La JEP, sin embargo, ha realizado una importante labor de depuración de los casos que han llegado en sus 3 años de funcionamiento. Con ello, a diciembre del 2020, había rechazado 3.736 solicitudes en donde se alegaba ser ex-miembro o colaborador de las FARC-EP, o que los delitos tenían algún tipo de relación con el conflicto²⁶. Para ese mismo periodo, la Sala de Amnistía e Indulto había concedido 277 amnistías (el 6,9% del total de quienes las solicitaban). Esto demuestra un trabajo importante de depuración de casos que debe ser celebrado. La siguiente tabla muestra algunos de los casos sonados que han sido rechazados por la JEP por no tener relación con el conflicto armado:

Tabla: Casos sonados de sometimientos rechazados por la JEP.

Solicitante	Conductas cometidas	Fecha
Miguel Maza Márquez	Homicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento	13 enero 2020
Alberto Santofimio Botero		
Hilda Jeaneth Niño	Cohecho propio, fraude procesal, tráfico de influencias entre otros en calidad de Fiscal de Justicia y Paz	20 enero 2020
Janer Solís	Feminicidio en Bogotá	17 abril 2020
Salvatore Mancuso Gómez	Paramilitarismo (competencia de Justicia y Paz)	4 junio 2020
Samuel Moreno (exalcalde de Bogotá)	Actos de corrupción para beneficio personal	19 junio 2020
Néstor Iván Moreno	Actos de corrupción para beneficio personal	19 junio 2020

²⁵ Hasta el momento, la regla decantada para mantener la competencia en la jurisdicción ordinaria, así lo exige: “(I) las actuaciones de la Jurisdicción Penal Ordinaria solo se suspenden si se dan los siguientes requisitos: (i) se trata de un asunto que cumple todos los factores de competencia de la JEP (personal, material y temporal), (ii) existe una decisión judicial que verifica su satisfacción, bien sea que haya sido dictada por la justicia ordinaria y gr en el marco de beneficios provisionales, o bien sea que la dicte la JEP, y (iii) el proceso ordinario ha superado la fase de investigación, [...] de tal suerte que solo restaría juzgar el caso y dictar sentencia, pues en tal situación ya la jurisdicción ordinaria ha experimentado una sustracción transicional de sus competencias, conforme a lo indicado en el auto 348 de 2019 de la Corte Constitucional” (Sección de Apelación. Auto TP-SA 286 de 2019).

²⁶ El Tiempo. “La JEP ha bloqueado 3.736 intentos de colarse en su jurisdicción”. 13 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/colados-en-la-jep-han-atajado-a-casi-4-000-que-buscaban-beneficios-554436>



Solicitante	Conductas cometidas	Fecha
Andrés Sepúlveda	Obtención de información confidencial	8 septiembre 2020
Sandra Lucrecia Daniels	Homicidio de la senadora Martha Catalina Daniels	30 noviembre 2020
Jorge Luis Alfonso López (exalcalde de Magangué, Bolívar)	Distintos homicidios en calidad de miembro activo de las AUC (competencia de Justicia y Paz)	16 febrero 2021
Ramiro Suárez (exalcalde de Cúcuta)	Hechos en la campaña electoral a la Alcaldía Cúcuta en el 2003	3 marzo 2021

Por otro lado, en relación con los factores de competencia de la JEP para conocer de hechos cometidos por terceros civiles y agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública, entendemos que para la JEP la construcción de niveles de intensidad para evaluar la competencia material responde al deber de los comparecientes de contribuir a la verdad a lo largo de todo el proceso. De acuerdo con el tribunal, el número de casos de terceros es muy bajo, por lo que incluso bajo una interpretación amplia del nexo con el conflicto armado, estos casos no afectarían de manera significativa la carga de la jurisdicción.

Sin embargo, varios entrevistados para este informe y observaciones de la academia han coincidido en los riesgos del precedente establecido por la JEP para analizar la relación con el conflicto armado.

Así, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sección de Apelación²⁷, la competencia material de un caso (es decir, que las conductas hayan sido cometidas por causa, con ocasión o en relación con el conflicto armado) debe evaluarse en 3 intensidades, dependiendo de la etapa procesal en la que se encuentre. Por ejemplo, será leve al momento de evaluar si es competencia de la JEP la conducta por la cual se somete el compareciente; será media si se entran a evaluar beneficios de menor entidad (como libertades transitorias); y será alta cuando se encuentren evaluando beneficios mayores (como la

imposición de las sanciones propias).

Este criterio es positivo, en la medida en que responde a la búsqueda de una verdad completa por parte de la JEP, para que no se obstaculice la obtención de información de hechos o situaciones de las que no se tiene conocimiento por exigir un alto criterio probatorio²⁸.

Este precedente ha sido utilizado en ocasiones para señalar “que la determinación de la relación con el conflicto armado debe ir más allá de constatar la comisión de un crimen de guerra, una infracción al DIH, una grave violación a los derechos humanos o un crimen de lesa humanidad”²⁹; y en otras ocasiones para analizar la relación indirecta con el conflicto armado de algunas conductas por estar relacionadas consecuentemente con otras. Por ejemplo, casos de conductas contra la administración pública que buscaban “mantener la impunidad de las alianzas entre políticos, empresarios y paramilitares, es decir, ocultar el concierto para delinquir”³⁰.

Esta interpretación genera una alerta por dos razones: en primer lugar, por el riesgo de inseguridad jurídica para el compareciente pues no es claro cuáles son las consecuencias de definir en una etapa avanzada del proceso, por ejemplo, que la conducta no está relacionada con el conflicto. Por ello, es necesario establecer criterios específicos sobre el análisis de competencia en los distintos niveles, de manera que, la

²⁷ Sección de Apelación. Auto 020 del 21 de agosto de 2018.

²⁸ Informe “La JEP en observación: análisis jurisprudenciales y restos vigentes” del Observatorio de la Jurisdicción Especial para la Paz. 2019.

²⁹ Sección de Apelación. Auto 019 del 21 de agosto de 2018.

³⁰ Especialmente, lo relativo a la “conexidad consecutiva”, que ha sido aplicada para examinar la relación indirecta con el conflicto armado en casos como el de Ashton Giraldo y Musa Besaile, para incluir una serie de conductas que no están directamente relacionadas con el conflicto. Véase “Boletín #15 del Observatorio sobre la JEP”. Comisión Colombiana de Juristas. 11 de junio de 2020.



competencia material se defina al inicio del proceso y no al final.

En segundo lugar, pues el criterio de “conexidad consecuencial” puede conllevar a desdibujar de a poco el sistema, si se consideran conexos delitos que no se cometieron en el conflicto armado, incluso cuando su inclusión responda a propósitos legítimos como la búsqueda de una verdad completa.

• Integralidad del Sistema y condicionalidad:

A la hora de evaluar los resultados del proceso que llevan hasta el momento los mecanismos que componen el SIVJNR, es indispensable hacerlo en clave de asegurar la garantía de su integralidad, de manera que, una vez puestos en funcionamiento, mantengan la coherencia y articulación. El Acuerdo de Paz anticipó procesos de colaboración entre los mecanismos del Sistema Integral de manera que se evite la duplicidad de funciones y se mantenga la premisa de que ninguno de ellos prima sobre el otro. Con lo anterior, es necesario estar alerta frente a fenómenos que tengan el potencial de asignar funciones adicionales a las establecidas por el Acuerdo de Paz para los mecanismos del Sistema.

Por eso, este informe encuentra con preocupación que, aunque las medidas cautelares decretadas por la JEP están diseñadas para proteger la integridad de un derecho controvertido en el proceso, estas están siendo usadas como un mecanismo de protección inmediata a las víctimas, independientemente de la competencia sobre los hechos. Esto ha conllevado, en la práctica, a que la JEP se pronuncie de manera cautelar sobre varios temas como la búsqueda de personas desaparecidas o planes de reparación colectiva, en los que ha entrado a decidir sobre las funciones de otras instancias como la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Unidad para las Víctimas.

Adicionalmente, uno de los desafíos más importantes de los mecanismos del SIVJNR está

relacionado con el régimen de condicionalidad de los comparecientes en la JEP. Estos están interconectados a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para poder acceder y mantener los tratamientos especiales de justicia, siempre y cuando se contribuya al esclarecimiento de la verdad y a la reparación de las víctimas, haya reconocimiento de responsabilidad y existan garantías de no repetición.

La condicionalidad fue concebida desde el Acuerdo de Paz como un principio rector del Sistema, una manifestación de su integralidad, y la manera de buscar la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas³¹. Además, las condiciones que integran el régimen son materializadas con obligaciones de cumplimiento progresivo a todos los órganos del Sistema en una escala que debe ser dinámica y progresiva, como lo ha establecido la JEP³².

Siendo así:



Es importante alertar sobre la percepción de falta de coordinación interinstitucional para expedir las certificaciones de contribución por parte de los demás componentes del SIVJNR, de manera que se pueda acreditar si los comparecientes en la JEP han contribuido con sus compromisos.

En la actualidad, las herramientas para certificar cuáles de ellos han compartido información para la búsqueda de los desaparecidos ante la Unidad de Búsqueda, o han contribuido a la verdad en la Comisión de la Verdad son muy recientes (en el

³¹ Recomendaciones IFIT sobre el Régimen de Condicionalidad del Sistema Integral. Generalidades y la condición de aportar verdad plena. Disponible en: <https://www.ifit-transitions.org/files/documents/recomendaciones-ifit-sobre-el-regimen-de-condicionalidad-del-sistema-integral.pdf>

³² Corte Constitucional. Sentencia C-674 de 14 de noviembre de 2017.



primer caso)³³ o poco uniformes (en el segundo). Esto no solo demuestra una falla en la articulación y las funciones de cada entidad, sino que además puede afectar la seguridad jurídica de los comparecientes, debilitando así el sistema de incentivos ideado para lograr el máximo de justicia, al tiempo que se garantizan los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación.

El régimen de condicionalidad ha sido desarrollado de manera jurisprudencial por la Jurisdicción Especial para la Paz. En términos generales, existen distintas herramientas que han sido adoptadas por las salas y secciones de la JEP³⁴ para establecer y monitorear los aportes a la condicionalidad por parte de los comparecientes³⁵:

1. Por un lado, existe la manifestación de un compromiso con el SIVJNR al suscribir el acta de sometimiento (o el acta de compromiso en caso de que el compareciente haya recibido un beneficio relacionado con su libertad). En ésta, el interesado suscribe de forma expresa su compromiso a someterse y ponerse a disposición de la JEP, informar sus cambios de residencia y no salir del país sin autorización previa.
2. En segundo lugar, el Formato F1, el cual consiste en una planilla que permite, entre otras cosas, recoger aportes preliminares para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas. Es un requisito obligatorio para todos los comparecientes al momento de ser concedido un beneficio definitivo.
3. Adicionalmente existe el plan de compromiso claro, concreto y programado (CCCP) presentado por los comparecientes, en el que se indaga sobre las circunstancias detalladas sobre las que aportará verdad, y las propuestas de reparación y garantías de no repetición. Si bien este plan permea el régimen de condicionalidad de todos los comparecientes, es exigido de manera obligatoria para los comparecientes

voluntarios como requisito de ingreso a la Jurisdicción; mientras que, para los comparecientes forzosos, es requisito solo para la concesión de beneficios definitivos.

4. El CCCP, a su vez, se compone de un *pactum veritatis* y un plan de restauración y no repetición. El primero, se refiere al compromiso de presentar un plan de aportes circunscrito a la revelación de verdad plena. El segundo, por su parte, se refiere a un ejercicio restaurativo en los casos de reconocimiento de responsabilidad o cuando haya evidencias inculpativas, por lo que no es exigido de manera uniforme a todos los comparecientes, sino a discreción de la magistratura.

A propósito de esto, la JEP señaló³⁶ que la labor de revisión del régimen de condicionalidad tiene distintos responsables al interior de la misma. Por un lado, la Secretaría Ejecutiva, que debe adoptar un registro de los comparecientes y su situación jurídica que contenga, entre otras cosas, la información relativa a la condicionalidad. Éste, por ahora, no se encuentra listo. Por otro lado, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas tiene el deber de verificar la observancia de las condiciones generales de manera previa, concomitante o posterior a la concesión de un tratamiento a un compareciente, de manera que se vigile si se refleja el compromiso o contribución efectiva al esclarecimiento.

Mientras el registro de comparecientes se consolida como sistema de información, el trabajo articulado entre ambos órganos de la JEP se refleja en la actualización de la información sobre 79 propuestas de compromiso claro, concreto y programado remitidas por la SDSJ: 69 miembros de la Fuerza Pública³⁷, 7 de terceros civiles voluntarios y 3 de Agentes del Estado no Integrantes de Fuerza Pública. No obstante, a pesar de solicitar información sobre el monitoreo de todos los comparecientes, la Secretaría no registra el número de comparecientes ex-miembros FARC que están siendo monitoreados por medio de un instrumento equivalente.

³³ Pues apenas en enero de 2021 se expidió un documento.

³⁴ Ver especialmente la Sentencia Interpretativa 1 de la Sección de Apelación de la JEP del 3 de abril de 2019.

³⁵ Véase, entre otros, el Auto 607 de 2020 de la Sección de Apelación de la JEP.

³⁶ Presidencia de la JEP. Derecho de petición con radicado 202002005669 del 2 de octubre de 2020.

³⁷ Corte a septiembre de 2020.



Para la JEP, la verificación efectiva del régimen de condicionalidad implica crear una burocracia moderna y ágil de análisis de data colectiva, ampliando la gestión actual de la jurisdicción. En su visión, la existencia de los distintos formatos no genera duplicidad, sino que profundiza en el deber de contribución a la verdad según el tipo de compareciente.



Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de las salas y secciones de la JEP para exigir un aporte a la verdad y la reparación que proteja los derechos de las víctimas, la ausencia de un mecanismo uniformemente aplicado para todos los comparecientes va en detrimento de la observancia al régimen de condicionalidad.

Por un lado, los expertos consultados alertaron sobre la posibilidad de que los requisitos del plan de CCCP estén desincentivando la presentación de los comparecientes, pues la falta de una guía sobre las condiciones y las acciones que debe cumplir cada uno, conllevan a un desorden logístico y con él, a inseguridad jurídica.

Además, los expertos consultados también alertan sobre el riesgo de dejar sin propósito el relato que los comparecientes planean contar a la Jurisdicción si desde la presentación del Formato F1 y el Plan de CCCP, el mismo compareciente puede delimitar “las circunstancias de tiempo, modo y lugar acerca de los hechos y las conductas sobre las cuales aportará la verdad”³⁸. Si bien debe respetarse en todo caso la presunción de inocencia y el debido proceso de los comparecientes, es necesario que la JEP

determine claramente de qué manera se hace tangible que existen implicaciones por no tener voluntad de aportar a la verdad en cada etapa del proceso y en los distintos escenarios³⁹.

Por otro lado, el único incidente de verificación de incumplimiento que ha conllevado a la terminación de la participación política en el Congreso, se refiere a la exclusión de la JEP de Seuxis Paucias Hernández en septiembre de 2019.

• Sanciones propias y Trabajos, Obras y Acciones con contenido Reparador (TOAR):

La JEP debe imponer las sanciones correspondientes a los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos, en función de la existencia o no de reconocimiento de verdad y responsabilidad. Como es conocido, existen tres tipos de sanciones que puede imponer el Tribunal para la Paz, divididas en propias, alternativas y ordinarias.

Esta sección se centra en las sanciones propias, que serán impuestas a quienes reconozcan la verdad plena y su responsabilidad ante la SRVR, por un término de entre 5 y 8 años de duración, y comprenden dos aspectos fundamentales⁴⁰: por un lado, la restricción efectiva de la libertad; y por otro, un componente de justicia restaurativa a través del proyecto restaurativo individual o colectivo, que deberá presentarse ante la SRVR con “obligaciones, objetivos, fases temporales, horarios y lugares de la ejecución, así como las personas que los ejecutarán y el lugar donde residirán”⁴¹.

- *Componente retributivo: Restricción efectiva de la libertad:*

Respecto a las restricciones efectivas de libertades y derechos como parte de las sanciones propias, la Sección de Primera Instancia para casos de reconocimiento tiene el deber de supervisar y certificar el cumplimiento efectivo de la sentencia que imponga, con el apoyo del mecanismo internacional designado para la verificación del

³⁸ Presidencia de la JEP. Derecho de petición con radicado 202002005669 del 2 de octubre de 2020.

³⁹ Así lo estableció la Sección de Apelación. SENIT 1 del 3 de abril de 2019. Par. 225 y 226.

⁴⁰ “La Jurisdicción Especial para la Paz: paz negociada, reconocimiento de las víctimas y rendición de cuentas”. Catalina Díaz Gómez. P. 179 en: La JEP vista por sus jueces. 2020.

⁴¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto. Pág. 46.



cumplimiento de las sanciones propias, el cual será un componente de la Misión Política de Verificación de la ONU⁴².

A la fecha, este mecanismo no se ha puesto en marcha, aunque es un deber del Gobierno Nacional crear esta dependencia encargada de apoyar en la supervisión, seguridad, vigilancia y monitoreo del componente de restricción efectiva⁴³. En noviembre del 2020, el Gobierno anunció que pediría a la Misión de Verificación de la ONU “extender su mandato para verificar las sanciones propias frente a los máximos responsables”⁴⁴.

No obstante, desde ese anuncio no ha habido mayores avances, ni siquiera la necesaria resolución por parte del Consejo de Seguridad de la ONU para iniciar el funcionamiento del mecanismo. Esto genera preocupación considerando que los macrocasos siguen avanzando y que, de acuerdo a los cronogramas⁴⁵, a lo largo del 2021 se empezará a avanzar en las audiencias de reconocimiento y en la imposición de las sanciones que deberán empezar a ser cumplidas. Además, la tardanza en la puesta en marcha de este mecanismo también ha repercutido en la imposibilidad de descontar tiempo de las futuras sanciones que imponga el Tribunal para la Paz como lo posibilita el Acuerdo⁴⁶. Así, a la fecha no existe claridad sobre cómo se podrá descontar la pena cuando se verifiquen los requisitos establecidos.

- Componente restaurativo: TOAR

Teniendo en cuenta este componente restaurativo de las sanciones propias, la responsabilidad de los comparecientes incluye la realización de trabajos, obras y acciones con contenido reparador

(TOAR)⁴⁷. Estos pueden darse en momentos procesales distintos en el marco de la JEP: i) como contribución a los derechos de las víctimas dentro del régimen de condicionalidad; ii) de manera previa a la imposición de la sanción (TOAR anticipado); y iii) como consecuencia de la imposición de sanciones propias.

De acuerdo a lo reportado por la JEP⁴⁸, la Secretaría Ejecutiva es la dependencia encargada de documentar la información de los comparecientes relacionada con el análisis y certificación de los TOAR y su puesta a disposición para los interesados (bien sea las víctimas, u otras Salas o Secciones de la Jurisdicción). La labor de la Secretaría incluye implementar una metodología de verificación y certificación de los TOAR, que arroja que, a octubre del 2020⁴⁹, existían 4 solicitudes para certificar con informe preliminar, así como 16 solicitudes adicionales en trámite.

El objetivo de los TOAR en materia de participación de distintos actores y contribución a la reparación, no depende solamente de la voluntad del compareciente al presentar un proyecto, sino que es necesario considerar las sugerencias y expectativas de la población víctima, así como la oferta de política pública de los gobiernos locales y el Gobierno Nacional. Por ello, es necesario fortalecer la relación de acercamiento y articulación con entes territoriales. Como se ha advertido, es fundamental decantar el alcance específico de la participación de las víctimas en la formulación de los proyectos de las sanciones restaurativas, así como en las sanciones propias que imponga el Tribunal⁵⁰. De la misma manera, resulta crucial definir la ruta de financiación para las propuestas de TOAR y cómo evaluar este componente.

⁴² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 5 (JEP). Numeral 62.

⁴³ Artículo 135 de la Ley Estatutaria de la JEP.

⁴⁴ W Radio. “Gobierno solicitará a la ONU verificar sanciones propias para máximos responsables”. Noviembre 29 de 2020. Disponible en:

<https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gobierno-solicitar-a-la-onu-verificar-sanciones-propias-para-maximos-responsables/20201129/nota/4089623.aspx>

⁴⁵ Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP. Derecho de petición con radicado 202102000380 del 21 de enero de 2021.

⁴⁶ Así lo dispone el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (págs. 171 y 172) al establecer: “Las actividades, trabajos u obras efectuadas desde el momento en que se adoptó el acuerdo sobre ‘Limpieza y descontaminación de municiones sin explotar, restos explosivos de guerra y limpieza de minas anti persona’, de forma personal y directa por cualquier individuo sometido a la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, serán consideradas, a solicitud del interesado, por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y por el Tribunal para la Paz al momento de imponer sanciones al solicitante, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos: 1º.- Que la actividad realizada haya reparado a las víctimas o haya tenido un impacto restaurador. 2º.- Que se haya acreditado su realización por los mecanismos de verificación acordados por las partes para cada actividad, trabajo u obra, o por los mecanismos de verificación acordados por las partes en el punto 6.1 del Acuerdo General de 26 de agosto de 2012, en lo que respecta al cumplimiento de las condiciones del SIVJNR. 3º.- Que sea compatible con el listado de sanciones”.

⁴⁷ IFIT. La contribución a la reparación por parte de los comparecientes ante la JEP. Disponible en:

<https://www.ifit-transitions.org/files/documents/ifit-consideraciones-sobre-la-contribucion-a-la-reparacion-por-parte-de-comparecientes-agosto-2020.pdf/view>

⁴⁸ Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP. Derecho de petición con radicado 202193210542021 del 28 de octubre de 2019.

⁴⁹ Presidencia de la JEP. Derecho de petición con radicado 202002005669 del 2 de octubre de 2020.

⁵⁰ “Cápsula informativa: Sanciones propias y TOAR: ejes y procedimientos”. Observajep. Junio 8 de 2020. Disponible en:

<http://observajep.com/images/capsulas/13274137075ee04e480b4100.00617661.pdf>



Hasta ahora⁵¹ la Secretaría Ejecutiva de la JEP ha diseñado una estrategia para impulsar estos objetivos en once entes territoriales (con corte a octubre del 2020): las gobernaciones de Tolima, Magdalena, Cundinamarca, Meta, Nariño, Córdoba, Bolívar, Sucre y La Guajira; y las alcaldías de Bogotá D.C., Cúcuta (Norte de Santander) y Acevedo (Huila).

A pesar de este trabajo y la expedición de los lineamientos de la Sección de Reconocimiento sobre los TOAR⁵², subsisten varias dificultades para su implementación. En primer lugar, existe un desconocimiento generalizado por parte de los comparecientes y sus representantes legales sobre el sentido y pertinencia de los TOAR como un compromiso, así como por las autoridades llamadas a apoyarlo, y las víctimas para aportar en su construcción. En segundo lugar, no hay articulación entre el ritmo de implementación de las políticas públicas que serían producto de los compromisos del Punto 1 del Acuerdo, lo que reduce significativamente la posibilidad de que los TOAR puedan contribuir al desarrollo rural. En tercer lugar, el deterioro de las condiciones de seguridad de algunas regiones y las amenazas directas a excombatientes de las FARC.

Por lo anterior, es necesario hacer un llamado no solo a las entidades que componen el Sistema Integral, sino a todas las que tienen un compromiso a partir de las disposiciones del Acuerdo de Paz, a trabajar de forma articulada, de manera que la garantía de reparación integral y no repetición del conflicto armado sea una realidad para las víctimas. Esta articulación es crucial frente a los mecanismos creados en la Reforma Rural Integral (Punto 1 del Acuerdo), y en particular la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales deben ir de la mano con los Trabajos, Obras y Acciones con Contenido Reparador que hagan los comparecientes en la JEP en el marco de las sanciones impuestas, y deben relacionarse con los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los Planes de Retorno y Reubicación (PRyR), que se implementan en el marco de la política de

reparación.

• Estructura interna de la JEP:

Al iniciar las labores de la Jurisdicción Especial para la Paz fue evidente que la carga de trabajo sería desproporcionada, y que unas salas y secciones tendrían mucho más trabajo que otras al inicio de su funcionamiento. Teniendo en cuenta el proceso al interior de la JEP, ya que estas secciones solo funcionarían una vez la SRVR emitiera resoluciones de conclusiones sobre los macrocasos, el Órgano de Gobierno de la JEP determinó, por medio de Acuerdos, asignar como apoyo de las Salas a los magistrados de las Secciones. Por ejemplo, designó a magistrados de la Sección con Reconocimiento a apoyar la tarea de los magistrados en la SRVR.

En las entrevistas realizadas se planteó una preocupación respecto al alcance jurídico de este tipo de movilidad, teniendo en cuenta que quienes sirvan de apoyo en los asuntos de la SRVR, podrían conocer en otra instancia de estos casos, en su función como Tribunal para la Paz. El asunto no es menor, ya que se trata de lograr el máximo de eficiencia en la titánica tarea de las Salas de la JEP en esta primera fase, pero asegurando también la completa imparcialidad de los jueces y el debido proceso para los comparecientes.

Esto implica poner en marcha un proceso de re estructuración de los despachos de la JEP, de tal forma que se fortalezcan las Salas de reconocimiento, amnistía y definición de situaciones jurídicas para agilizar el cumplimiento de sus funciones, y evitar cuellos de botella en el funcionamiento de la jurisdicción⁵³.

• Participación de las víctimas

Las víctimas, al ser centro del Acuerdo de Paz, deben tener también en todos los procedimientos al interior de la JEP un escenario protagónico y garante de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. En ese sentido, el Manual para la Participación de las Víctimas que

⁵¹ Presidencia de la JEP. Derecho de petición con radicado 202002005669 del 2 de octubre de 2020.

⁵² Ver: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/SiteAssets/Paginas/Conozca-Los-lineamientos-en-materia-de-sanc%C3%B3n-propia-y-Trabajos%2C-Obras-y-Actividades-con-contenido-Reparador---Restaurador/28042020%20VF%20Lineamientos%20Toars%20y%20SP.pdf>.

⁵³ Así lo señaló el informe "La JEP en observación: análisis jurisprudenciales y restos vigentes" del Observatorio de la Jurisdicción Especial para la Paz. 2019.



publicado en noviembre del año pasado representa un acierto para garantizar que ellas acceden a la administración de justicia en la JEP con claridad sobre sus actuaciones en cada etapa del proceso.

Las entrevistas realizadas para el presente informe denotan una preocupación respecto a la efectividad de la participación de las víctimas desde el momento de su acreditación, que es la figura que permite su participación como interviniente especial en los procesos.



Con corte a enero de 2021, la SRVR ha acreditado en los 7 macrocasos un total de 3.690 víctimas individuales y 206 sujetos colectivos, lo que arroja un total de 324.589 personas acreditadas como víctimas⁵⁴.

Ellas tienen la posibilidad de actuar en cada sala y sección de la Jurisdicción de acuerdo a los procedimientos. Además, a marzo de 2021, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas ha acreditado y reconocido otras 339 víctimas, de las cuales 137 han participado en las actuaciones de esta Sala⁵⁵.

Con todo, es importante tener en cuenta que, en un escenario de violencia masiva, la pretensión de una participación de las víctimas hecho a hecho y caso a caso es una actividad que puede conllevar a demoras importantes en la gestión de los procesos. **Por ello, la estrategia de priorización y selección de casos debe desarrollar mecanismos de representación de las víctimas en los procesos, así como de difusión de las audiencias.** Estas herramientas deben ir encaminadas a llegar al número más amplio posible de víctimas garantizando su participación,

sin impedir el buen desarrollo del proceso en un tiempo razonable.

RECOMENDACIONES

A partir de la información recogida para este capítulo y teniendo en cuenta la inmensa labor que le espera a la Jurisdicción Especial para la Paz, se reúnen las siguientes recomendaciones para potencializar su eficacia:

Frente al subtema de selección:

- Durante todos los procedimientos de la JEP, y especialmente al considerar temas de selección, aplicar el Marco Jurídico para la Paz (Acto Legislativo 02 de 2012), que permite el uso de los instrumentos de justicia transicional para aliviar la tensión entre paz y justicia. Entre otros, aplicar la renuncia a la persecución penal para casos no seleccionados, la cual dista de las amnistías, y que permite dar un tratamiento penal especial que incluye un régimen de condicionalidad, y alivia la carga de la JEP para centrarse en los máximos responsables y en los casos más graves y representativos.

Frente al subtema de priorización:

- Teniendo en cuenta que se avecinan nuevas priorizaciones de casos, es necesario que la Jurisdicción Especial para la Paz adopte en un documento guía criterios transparentes sobre cómo se priorizan algunos macrocasos sobre otros, y cuál será la manera de tratar los casos que se decidan no priorizar.

- Revisar la decisión de priorizar casos territoriales y expandir la estrategia de casos temáticos tomando en consideración los hallazgos regionales.

Frente al subtema de relación con el conflicto armado:

- Es necesario que la JEP siga blindando sus

⁵⁴ Secretaría Ejecutiva de la JEP. Derecho de petición con radicado 202102001339 del 16 de febrero de 2021.

⁵⁵ Secretaría Ejecutiva de la JEP. Derecho de petición con radicado 202102002920 del 16 de marzo de 2021.



puertas de entrada a casos que no se relacionan con el conflicto armado. Frente a los criterios de competencia material de la JEP a través de distintas intensidades, es necesario que la JEP garantice que los criterios son aplicados al inicio del proceso con miras a dar garantías de seguridad jurídica para los comparecientes.

- De la misma manera, frente a la aplicación del criterio de conexidad consecuencial en los terceros, sería importante delimitarlo, teniendo en cuenta que la JEP, como tribunal de justicia transicional, debe dar aplicación a su competencia de manera rigurosa y en un encuadre previamente establecido desde el Acuerdo de Paz y evitar ampliar su competencia en un escenario de tiempo y recursos limitados para el cumplimiento de sus funciones.

Frente a la integralidad del Sistema y la condicionalidad:

- Es recomendable que las entidades del SIVJR definan de común acuerdo y a través de un instrumento vinculante, criterios generales sobre el alcance de las medidas cautelares dictadas por la JEP que tienen implicaciones sobre los demás órganos del Sistema. Estos criterios deben tener en cuenta la importancia de salvaguardar las competencias de cada entidad y evitar la duplicidad de funciones.

- Establecer un documento guía en el que sea posible unificar el estándar de condicionalidad que está siendo aplicado en las diferentes salas y secciones de la JEP.

- Se sugiere la unificación de instrumentos bajo los cuales se inicia el monitoreo al régimen de condicionalidad en las diferentes salas de la JEP. Así mismo, se sugiere avanzar prioritariamente en la adopción del Registro de Comparecientes como una herramienta que permita obtener información relativa al régimen de condicionalidad de todos los comparecientes de la JEP.

- Es primordial que exista mayor y mejor

coordinación a nivel interinstitucional con las demás entidades del SIVJRNR, que responda a la integralidad como principio de sus actuaciones y haga posible la verificación de los compromisos de los comparecientes en términos de contribución a la verdad y a información sobre desaparecidos.

Frente a sanciones propias y TOAR:

- Es necesario que el Gobierno Nacional avance en las gestiones necesarias para activar el mecanismo de verificación a la restricción efectiva de libertades y derechos como parte de las sanciones propias en cabeza de la Misión de Naciones Unidas. Debe ser una tarea prioritaria para responder al estado de avance de los casos y al correcto funcionamiento de las funciones del Tribunal para la Paz.

- Aunado a lo anterior, es importante esclarecer las condiciones físicas y la financiación de los lugares donde se impondrán las sanciones propias. Esto implicará incluir su costeo dentro del Presupuesto General de la Nación que deberá ser presentado este año en el Congreso de la República.

- El Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y el Ministerio de Defensa Nacional debería estructurar una oferta de TOAR en coordinación con la JEP, para que los comparecientes y las víctimas puedan partir de una base cierta para concertar el tipo de obras y trabajos que serán llevadas a cabo como parte del componente restaurativo de la sanción.

Teniendo en cuenta el estado de avance de los Casos 01 y 03, es necesario resolver cómo se establecerá el nivel de compatibilidad entre el cumplimiento de la sanción propia y la participación en política, tomando en consideración las observaciones de la jurisprudencia constitucional. Frente a la estructura interna de la JEP:

- Tomar decisiones al interior de la JEP, por medio



de un Acuerdo General del Órgano de Gobierno u otro instrumento que se estime conveniente, para delimitar de manera amplia y exhaustiva el alcance de la figura de la movilidad, previniendo las complicaciones que a futuro ésta puede significar para los magistrados de las secciones.

- Esto debería incluir el apoyo del Gobierno Nacional en el Presupuesto General de la Nación para el establecimiento de magistrados auxiliares del Tribunal adicionales de manera temporal, con el fin de suplir la carga de trabajo existente en las Salas en este momento.

Frente a la participación de las víctimas:

- Continuar el fortalecimiento a la participación a las víctimas en las instancias de la JEP en el marco de las estrategias de priorización y selección en los casos. Para ello, es necesario idear mecanismos que permitan el máximo de difusión de los procedimientos para las víctimas en las estrategias de priorización y selección, de manera que se adecúen sus expectativas legítimas al buen desarrollo del proceso en un tiempo razonable. Esto puede realizarse, por ejemplo, con la difusión de las audiencias y pedagogía sobre los procesos que lleve a cabo la JEP.

Frente a la articulación con otras entidades:

- A las entidades del Gobierno Nacional encargadas de la implementación de la Reforma Rural Integral y la reincorporación de los excombatientes, y a las entidades del SIVJRNR, reforzar sus herramientas de articulación para lograr una implementación integral de los compromisos compartidos del Acuerdo de Paz.

CAPÍTULO 4:

REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS





CAPÍTULO 4:

REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

El Acuerdo de Paz prevé que es necesario adecuar y fortalecer, de forma participativa, la política de atención y reparación integral de las víctimas que se estableció con la Ley 1448 de 2011, recientemente prorrogada. Según lo acordado, esto implica: i) buscar un avance significativo en cada una de las medidas de reparación, ampliando la cobertura a nivel nacional; ii) fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras; iii) garantizar la rehabilitación psicosocial; iv) realizar actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad y acciones concretas que contribuyan a la reparación; v) implementar y fortalecer los Planes de Derechos Humanos y de Educación en Derechos Humanos; vi) fortalecer las medidas de reparación colectiva; vii) llevar a cabo un proceso participativo que identifique los ajustes necesarios a la política de reparación, y viii) desarrollar un enfoque reparador como parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)¹.

En ese sentido, el seguimiento al Punto 5 del Acuerdo debe analizar en conjunto cuál es el estado de la reparación a las víctimas. Por eso, en este capítulo se describirá el avance frente a las diferentes medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011. Además, se abordarán algunos de los obstáculos que actualmente enfrenta la política de víctimas, y finalmente, se hará una serie de recomendaciones para superar dichos retos.

ESTADO DE AVANCE DE LA POLÍTICA DE REPARACIÓN INTEGRAL

Tras aproximadamente 10 años de la entrada en

vigencia de la Ley de Víctimas, se reportaba los siguientes datos sobre el estado de avance de las medidas de reparación, y se muestra si estas se vieron fortalecidas tras la firma del Acuerdo.



A corte de diciembre de 2020², la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) reportaba que 9.099.358 víctimas habían sido incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de las cuales 7.340.456 son sujetos de atención³.

• Indemnización:

Según el Acuerdo de Paz, es necesario fortalecer y adecuar la política de atención y reparación a las víctimas, de manera que se busque "garantizar mayores niveles de cobertura territorial en su implementación"⁴. Este compromiso se refiere a cada una de las medidas contenidas en la política, incluyendo la de indemnización a las víctimas. Por esta razón, se presentan cifras sobre el estado de avance en esta medida.



A corte de diciembre de 2020, 1.107.952 personas habían sido indemnizadas, **lo que equivale al 15,1% de las víctimas sujetas de atención⁵**.

¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

² UARIV. Fichas estadísticas – Nivel Nacional. Corte a 31 de diciembre de 2020.

³ Las víctimas sujetas de atención son aquellas víctimas que pueden acceder a las medidas de reparación previstas en la Ley. Estas víctimas son las que no se encuentran en alguno de los siguientes grupos: a) víctimas fallecidas a causa del hecho victimizante o por otras causas, b) personas dadas por desaparecidas, c) personas sin documento de identificación o con números de documento no válidos, y d) se clasifican como no activas para la atención, las personas víctimas de desplazamiento forzado que no han solicitado ayuda humanitaria.

⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera.

⁵ UARIV. Fichas estadísticas – Nivel Nacional. Corte a 31 de diciembre de 2020.



Entre 2012 y 2020⁶, se indemnizaron en promedio 101.314 personas anualmente. **Esto implica que a este ritmo el Estado tardaría aproximadamente 61 años en indemnizar las víctimas⁷.**



Antes de la firma del Acuerdo, se indemnizaron en promedio 23.337 personas al año en los municipios PDET, mientras que después de la firma del Acuerdo se han indemnizado 29.825 víctimas anualmente⁸. Esto implica que, con el ritmo de indemnización en municipios PDET anterior a la firma del Acuerdo, **el Estado tardaría aproximadamente 83 años en indemnizar las víctimas en esos territorios.** Por su parte, al ritmo posterior a la firma, tardaría 65⁹.

Como es evidente, la indemnización a víctimas avanza de manera muy lenta y no se ha fortalecido después de la firma del Acuerdo. Sin embargo, **tras el mismo, sí se han priorizado las víctimas que habitan en las regiones más afectadas por la violencia, equiparando el ritmo de indemnización de estos municipios con el del resto del país.**

Por otro lado, también se reconoce la creación del método técnico de priorización para la entrega de indemnizaciones¹⁰. Este método permite priorizar la entrega de indemnizaciones en razón de la edad

y la condición de salud de las víctimas¹¹, y posibilitará avanzar gradualmente en la indemnización, desde las víctimas mayores a las más jóvenes. Sin embargo, al respecto, es necesario garantizar la participación de las víctimas en las decisiones que se tomen sobre la priorización para la entrega de esta medida, pues líderes de víctimas que han participado del proyecto Del Capitolio al Territorio han expresado preocupaciones por la aplicación poco transparente de dichos criterios de priorización y por las barreras existentes para acreditar las situaciones de urgencia manifiesta o de extrema vulnerabilidad, con base en los cuales se priorizan las indemnizaciones.

• Restitución de Tierras:

Según lo acordado en La Habana, en el marco del fin del conflicto deben fortalecerse y dinamizarse los procesos de restitución de tierras, de manera articulada con los otros programas que se deriven de la implementación del Acuerdo Final, como los PDET¹². También, en el Acuerdo se afirma que la población beneficiaria debe recibir acompañamiento en el proceso, con el fin de contribuir a la reconstrucción de sus proyectos de vida¹³.

- La siguiente tabla describe el avance de las etapas de la restitución a nivel nacional, y en municipios PDET y No PDET¹⁴, mostrando cómo el proceso avanza más lentamente en los municipios PDET:

Etapa del proceso	PDET	No PDET	Total
Solicitudes Recibidas ¹⁵	64.850	63.814	128.664
Solicitudes en Zonas Microfocalizadas	73,5% de las recibidas (47.637)	86,5% de las recibidas (55.209)	79,9% de las recibidas (102.846)
Solicitudes en Zonas No Microfocalizadas ¹⁶	26,5% de las recibidas (17.213)	13,5% de las recibidas (8.605)	20,1% de las recibidas (25.818)

⁶ Los datos aportados en este periodo se basan en la Ficha Estadística – Nivel Nacional de la UARIV, con corte a 31 de diciembre de 2020; sin embargo, en la respuesta al derecho de petición con radicado 202020024643491 se reportan datos de indemnización anual diferentes a los registrados en la Ficha Estadística.

⁷ Cálculos propios. Fuente: UARIV. Fichas estadísticas – Nivel Nacional. Corte a 31 de diciembre de 2020.

⁸ Fichas estadísticas – Municipios PDET

⁹ Fichas estadísticas – Municipios PDET

¹⁰ Resolución 1049 de 2019 de la Unidad para las Víctimas.

¹¹ La Resolución 1049 considera condiciones de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad las siguientes situaciones: i) ser un adulto mayor de 74 años, criterio que podrá ajustarse de acuerdo a las posibilidades de la UARIV para la entrega de las indemnizaciones; ii) padecer de una enfermedad huérfana, de tipo ruinoso, catastrófico o de alto costo, y iii) presentar una condición de discapacidad certificada.

¹² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera.

¹³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera.

¹⁴ URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-SDG-00022, del 17 de marzo de 2021.

¹⁵ Hace referencia a las solicitudes de inscripción en el Registro allegadas a la URT.

¹⁶ Las zonas microfocalizadas son regiones en las que las condiciones de seguridad permiten adelantar el proceso de restitución.



Etapas del proceso	PDET	No PDET	Total
Solicitudes decididas ¹⁷	61% de las recibidas (39.588)	77% de las recibidas (49.144)	69% de las recibidas (88.732)
Solicitudes No Inscritas ¹⁸	39,7% de las recibidas (25.717)	50,2% de las recibidas (32.046)	44,9% de las recibidas (57.763)
Solicitudes Inscritas ¹⁹	21,4% de las recibidas (13.871)	26,8% de las recibidas (17.098)	24,1% de las recibidas (30.969)
Solicitudes presentadas ante jueces ²⁰	16,9% de las recibidas (10.989)	22,3% de las recibidas (14.258)	19,6% de las recibidas (25.247)
Solicitudes resueltas en sentencias ²¹	7,3% de las recibidas (4.737)	11,2% de las recibidas (7.179)	9,3% de las recibidas (11.916)

Tabla: Estado de avance del proceso de restitución a nivel nacional, en municipios PDET y no PDET. Fuente: URT.

- En los años anteriores a la firma del Acuerdo (2011–2016) se recibieron en promedio 17.629 solicitudes de inscripción al Registro anualmente, mientras que en los años posteriores (2017–2020) se recibieron 5.611 solicitudes al año²².

- En los años anteriores a la firma del Acuerdo, el promedio de solicitudes decididas al año fue 6.885; mientras que, posteriormente, este promedio ascendió a 11.641 solicitudes decididas anualmente²³.

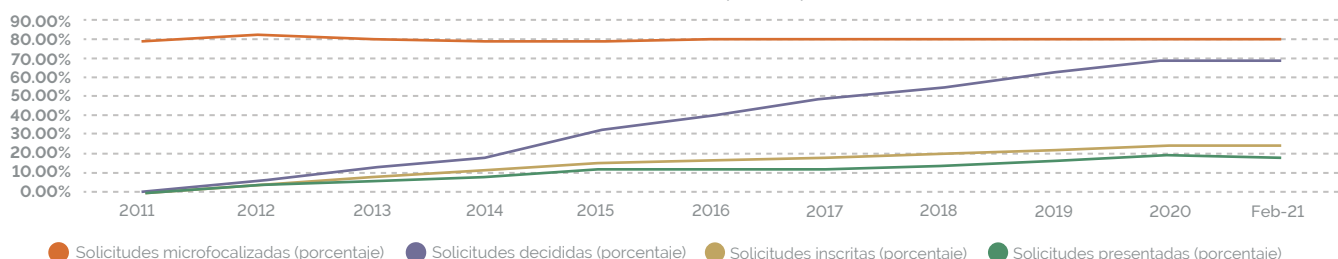
- La siguiente gráfica muestra la tendencia del porcentaje de solicitudes que estaban en zonas microfocalizadas, fueron decididas, inscritas en el Registro, y presentadas ante jueces de restitución, desde 2011 hasta febrero de 2021²⁴:

- En 23 (13,5%) de los 170 municipios PDET no hay zonas microfocalizadas para el proceso de restitución. Eso implica que las solicitudes que tengan lugar en estos municipios no podrán acceder al trámite administrativo por parte de la URT²⁵.

- De acuerdo con la URT, se ha atendido el 81% de las órdenes de jueces de restitución. Al respecto, antes de la firma del Acuerdo, la URT cumplió en promedio 1.281 órdenes de restitución²⁶ al año, mientras que posteriormente, cumplió en promedio 1.574²⁷.

La información anteriormente presentada permite concluir que, a lo largo del tiempo, ha crecido el porcentaje de solicitudes decididas e inscritas en el Registro, así como las presentadas ante jueces.

Porcentaje de solicitudes recibidas en las etapas del proceso (2011-2021)



¹⁷ Hace referencia a las solicitudes de inscripción que la Unidad decide incluir o no incluir en el Registro.

¹⁸ Hace referencia a las solicitudes que la Unidad decidió no incluir en el Registro.

¹⁹ Hace referencia a las solicitudes que la Unidad decidió si incluir en el Registro.

²⁰ Hace referencia a las solicitudes que la Unidad presentó ante los jueces de restitución en demandas.

²¹ Hace referencia a las solicitudes resueltas por jueces de restitución en sentencias.

²² URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-SDG-00022, del 17 de marzo de 2021.

²³ URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-SDG-00022, del 17 de marzo de 2021.

²⁴ URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-SDG-00022, del 17 de marzo de 2021.

²⁵ URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-SDG-00022, del 17 de marzo de 2021.

²⁶ La URT es responsable de garantizar el cumplimiento de las órdenes de restitución de tierras proferidas por los jueces de restitución en temas relacionados con subsidios de vivienda, proyectos productivos para las víctimas, alivio de pasivos y otros. Sin embargo, es pertinente aclarar que el cumplimiento de las órdenes de restitución por parte de la URT no equivale necesariamente a que las víctimas accedan a los beneficios materiales que se ordenan entregar.

²⁷ URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-SDG-00014, del 10 de marzo de 2021.



Lo anterior se explica a partir de una disminución sostenida del número de solicitudes recibidas por la URT desde el año 2015, y un aumento progresivo del número de solicitudes decididas al año, en el mismo periodo.

Por otro lado, se evidencia un incremento en el cumplimiento de órdenes de jueces de restitución por parte de la URT después de la firma del Acuerdo. Según la Unidad, el tipo de orden con mayor porcentaje de cumplimiento tiene que ver con proyectos productivos, mientras que las que menos porcentaje de cumplimiento presentan están relacionadas con la atención a segundos ocupantes²⁸.



Respecto al proceso de restitución de tierras, la principal preocupación está relacionada con las zonas no microfocalizadas, en las que no puede adelantarse el trámite administrativo de restitución.

Si bien, la microfocalización se diseñó con la intención de garantizar que las medidas de restitución avanzaran gradualmente en las regiones en las que las condiciones de seguridad lo permitieran, actualmente la no microfocalización representa una barrera que impide que se adelante esta medida en algunos territorios. Una muestra de lo anterior es que aproximadamente el 20% de las solicitudes recibidas por la URT no son gestionadas por no encontrarse en zonas microfocalizadas, y que este porcentaje ha permanecido constante desde el inicio de implementación de la medida. A esto se le suma que no se evidencia una estrategia clara y

específica por parte de la Fuerza Pública para garantizar las condiciones de seguridad en estos territorios, lo cual es especialmente grave teniendo en cuenta el deterioro de la seguridad durante el año 2020, a partir del incremento de masacres, homicidios a líderes sociales, desplazamientos, confinamientos y víctimas de Minas Antipersonales²⁹.

• Rehabilitación:

En el Acuerdo de Paz, el Gobierno Nacional se compromete a ampliar la cobertura y despliegue territorial de las medidas para la rehabilitación de las víctimas, específicamente aquellas relacionadas con la recuperación emocional de las mismas³⁰. También, el Acuerdo ordena la formulación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la Reconciliación. En ese sentido, se presenta a continuación el estado de avance sobre estos compromisos:

- Desde que se implementa el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), el porcentaje de víctimas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) ha crecido progresivamente, pasando del 74,6% en 2013 a 91,1% en 2019³¹.

El porcentaje de víctimas atendidas por el componente psicosocial de PAPSIVI que se afilian al SGSSS siempre ha sido superior al porcentaje de víctimas que no son atendidas por el programa pero que se encuentran afiliadas al Sistema. De acuerdo con el Ministerio de Salud, esto puede indicar que la atención a víctimas a través del componente psicosocial de PAPSIVI produce que estas accedan a servicios de salud en el SGSSS³².

- A diciembre de 2020³³, se había brindado atención psicosocial a aproximadamente 828.187 víctimas (11,3% de la población sujeto de atención)³⁴, a través de los 3 programas de rehabilitación psicosocial ofrecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social (PAPSIVI) y

²⁸ Cálculos propios. Fuente: URT. Respuesta a derecho de petición con radicado URT-SDG.00014, del 10 de marzo de 2021. Corte a diciembre de 2020.

²⁹ Informe de seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz. ¿En qué va la Paz? Las Cifras de la implementación. Informe 06.

³⁰ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera.

³¹ Ministerio de Salud y Protección Social. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 202016101475361, del 21 de septiembre de 2020.

³² Ministerio de Salud y Protección Social. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 202016101475361, del 21 de septiembre de 2020.

³³ Los datos aportados por el Ministerio de Salud tienen corte a primer semestre de 2020, mientras que los datos aportados por la UARIV tienen corte a agosto de 2020.

Para realizar los cálculos correspondientes al año 2020, se asumió que el ritmo de personas atendidas por los programas sería constante en los meses del año no reportados.

³⁴ Ministerio de Salud y Protección Social. Respuesta a derecho de petición con radicado 202116100004341, del 4 de enero de 2021 y UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020. El cálculo es aproximado debido a la manera en la que se calculó el número de personas atendidas hasta diciembre de 2020, y porque una persona pudo haber sido atendida en distintos programas.

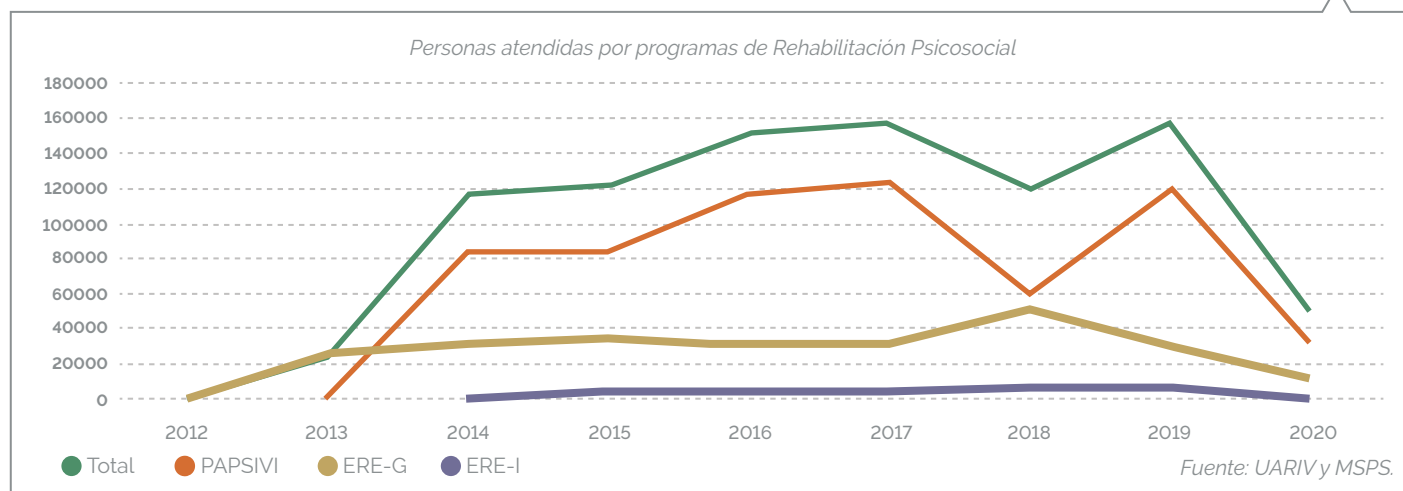


por la UARIV³⁵ (las Estrategias de Recuperación Emocional Individual y Grupal – ERE-G y ERE-I).

- Antes de la firma del Acuerdo³⁶, se atendieron en promedio 130.183 personas anualmente, mientras que después de la firma del Acuerdo fueron 120.821 víctimas al año³⁷. Esta reducción se explica a partir de las dificultades que se enfrentaron para

implementar la medida durante la emergencia sanitaria, pues –entre 2017 y 2019– el promedio de personas atendidas al año equivalía a 145.106³⁸.

- La siguiente gráfica muestra que, en el 2020, se atendieron aproximadamente 69% menos víctimas que el año anterior en estos programas, lo cual refleja el impacto del COVID-19 en la medida:



- En el marco del proyecto Del Capitolio al Territorio, líderes de organizaciones de víctimas refieren que, además de la reducción en términos de cobertura, la atención que se brindó de manera virtual o telefónica durante la emergencia sanitaria no ha sido bien valorada por los beneficiarios.

- La disminución en la cobertura durante 2020 afectó de manera más drástica a las comunidades étnicas, pues se atendieron 74% menos personas de estas comunidades, en comparación con 2019³⁹.

- Con respecto a la Estrategia Entrelazando, programa de la UARIV para implementar la medida de rehabilitación psicosocial en el marco de la reparación colectiva, la Unidad informa que a corte de 2019, se había implementado la estrategia “en favor de 190 Sujetos de Reparación Colectiva

(SRC), de los cuales 58 han realizado su tránsito a la fase de cierre y evaluación”⁴⁰. Por su parte, en 2020, se atendieron 122 SRC a través de esta estrategia⁴¹.

- Respecto al Plan de Rehabilitación Psicosocial, después de más 4 años de la firma del Acuerdo, dicho Plan no ha sido expedido por el Ministerio de Salud. Tras consultar sobre el estado de avance en la formulación del mismo, el Ministerio informa que ya existe un Proyecto de Decreto para la promulgación del Plan, el cual fue enviado a las entidades responsables⁴² para recibir comentarios, observaciones y ajustes. Además, dicha cartera reporta que se realizaron dos sesiones con la Mesa Nacional de Víctimas en las que se expuso el proyecto⁴³. Al momento de redacción de este informe, el Ministerio reportó que ya había recibido las observaciones de las entidades

³⁵ Se analizó la oferta de rehabilitación psicosocial de los siguientes programas: Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, del Ministerio de Salud, y las Estrategias de Rehabilitación Emocional Individual y Grupal de la UARIV.

³⁶ Período entre 2014 y 2016.

³⁷ Cálculos Propios. Fuente: UARIV Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020, y MSPS. Respuesta a derecho de petición con radicado 202116100004341, del 4 de enero de 2021.

³⁸ Cálculos Propios. Fuente: UARIV Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020, y MSPS. Respuesta a derecho de petición con radicado 202116100004341, del 4 de enero de 2021.

³⁹ Cálculos Propios. Fuente: UARIV Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020, y MSPS. Respuesta a derecho de petición con radicado 202116100004341, del 4 de enero de 2021.

⁴⁰ UARIV. Balance de la política pública para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Corte a 31 de diciembre de 2019.

⁴¹ UARIV. Respuesta a Derecho de Petición con Radicado 20212003748881, de febrero 15 de 2021. Las cifras presentadas a 2019 y a 2020 no deben sumarse, porque un SRC pudo haber sido atendido en varias vigencias.

⁴² Las entidades responsables son: Departamento Nacional de Planeación, Unidad para las Víctimas, Centro Nacional de Memoria Histórica, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y la Agencia de Renovación del Territorio.

⁴³ Ministerio de Salud y Protección Social. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 202016101475361, del 21 de septiembre de 2020.



correspondientes y que “procedió a consolidar y analizar la pertinencia” de dichas observaciones al Plan, para continuar con el proceso de expedición⁴⁴.

De la medida de rehabilitación, se destaca el impacto que ha tenido la implementación del PAPSIVI en la cobertura de población víctima a través del Sistema de Salud. Sin embargo, preocupa el poco alcance y la lentitud en la implementación de las medidas de atención psicosocial a través de PAPSIVI, ERE-I y ERE-G.



Sobre esto, se advierte el fuerte impacto que tuvo la emergencia sanitaria en la rehabilitación psicosocial a víctimas, tanto en la cobertura como en términos de la percepción de los beneficiarios frente a la calidad de la atención.

También, llama la atención la no expedición del Plan de Rehabilitación Psicosocial. En un apartado posterior, se describirán en detalle los obstáculos que enfrenta la medida de rehabilitación psicosocial.

• Actos Tempranos de Reconocimiento de Responsabilidad Colectiva:

En el Acuerdo de Paz, ambas partes se comprometen a realizar actos para que quienes hayan tenido responsabilidad en los hechos ocurridos en el conflicto reconozcan su responsabilidad y pidan perdón⁴⁵. Lo anterior tiene la intención de contribuir a la satisfacción de los derechos de las víctimas y “crear un ambiente favorable para la construcción de paz”⁴⁶. Al respecto:

- La UARIV informa sobre el desarrollo de 9 Actos Tempranos de Reconocimiento de Responsabilidad realizados por las antiguas FARC-EP⁴⁷. Estos actos fueron a propósito de:

➤ Las victimizaciones en Valle del Guamuez, Putumayo (enero de 2016)⁴⁸.

➤ Los eventos en Bojayá, Chocó (septiembre de 2016).

➤ Las victimizaciones en La Chinita, Antioquia (septiembre de 2016).

➤ El caso de los Diputados del Valle, en Cali (diciembre de 2016).

➤ Las victimizaciones en El Placer, Putumayo (enero de 2017).

➤ El caso del atentado al Club El Nogal, en Bogotá (mayo de 2017).

➤ Las victimizaciones en Granada, Antioquia (septiembre de 2017).

➤ Las victimizaciones en Remedios, Antioquia (abril de 2018).

➤ Las victimizaciones en Anorí, Antioquia (octubre de 2018).

- La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) informa que acompañó 2 Actos tempranos de Reconocimiento de Responsabilidad realizados por el Estado colombiano⁴⁹, en relación con:

➤ La victimización de los miembros de la Unión Patriótica (UP), en Bogotá (septiembre de 2016).

➤ El Caso de Óscar Orlando Bueno Bonnet en Saravena, Arauca (julio de 2018).

Como resultado de estos actos tempranos de reconocimiento, el Acuerdo Final establece que el Gobierno Nacional pondrá en marcha las medidas

⁴⁴ Ministerio de Salud y Protección Social. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 202016101475361, del 21 de septiembre de 2020.

⁴⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera.

⁴⁶ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera.

⁴⁷ UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020.

⁴⁸ Este acto fue reportado por la UARIV en la Respuesta al derecho de petición con radicado 20212003748881, pero no en la respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491.

⁴⁹ OACP. Respuesta a Derecho de Petición con radicado OFI20-00242943, del 23 de noviembre de 2020.



necesarias para que quienes reconozcan su responsabilidad en dichos actos puedan aportar a la satisfacción de los derechos de las víctimas, mediante acciones concretas de contribución a la reparación⁵⁰. Estas acciones no solo cuentan como parte del componente de condicionalidad de los comparecientes ante la JEP, en términos de reparación a las víctimas, sino también como parte del cumplimiento de las futuras sanciones que imponga el Tribunal para la Paz.

Al respecto, tras consultar a la Unidad para las Víctimas sobre dichas acciones, la UARIV afirma que "estas se relacionan con actos de conmemoración, actos de dignificación y restablecimiento del buen nombre, actos de reconocimiento de responsabilidad y solicitudes de perdón público"⁵¹, refiriéndose a los espacios de reconocimiento ya descritos, pero no a acciones adicionales al desarrollo de los mismos. En ese sentido, no existe claridad sobre las actividades de este tipo que se han llevado a cabo, ni cómo podrá empezar a cumplir con el componente restaurativo de la sanción, cuando se verifiquen los requisitos establecidos por el Acuerdo para las mismas. Lo anterior llama la atención porque, en La Habana, se pensaron estos espacios como una sucesión de eventos que contribuyeran a la reparación de la población victimizada. Por esto, si no es claro cómo se desarrollan las acciones concretas, los actos de reconocimiento pueden convertirse en una medida incompleta y frustrar expectativas generadas en las víctimas.

Es destacable el desarrollo de Actos Tempranos de Reconocimiento de Responsabilidad, tanto de parte de las antiguas FARC – EP como de parte del Estado. Sin embargo, la Unidad informa que, a partir de 2019, "no ha participado en ningún acto de reconocimiento de responsabilidad y solicitudes de perdón público", argumentando que la realización de estos actos corresponde al SIVJNR⁵². Esta afirmación es contraria a lo establecido en el Acuerdo de Paz.

• Responsabilidad de contribuir materialmente a la reparación por medio de la entrega de bienes.

En el numeral 5.1.3.7 del Acuerdo Final, se establece que, "durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, representantes autorizados de esta organización acordarán con representantes del Gobierno Nacional los procedimientos y protocolos para inventariar todo tipo de bienes y activos"⁵³. Según el Acuerdo, "las FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos antes mencionados"⁵⁴.

Sobre eso, en el Decreto 1407 de 2017, se designó a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE) como administradora del patrimonio inventariado y como encargada de recibir dichos bienes⁵⁵. Al respecto, la siguiente tabla muestra los activos entregados por ex integrantes de las antiguas FARC-EP, y se compara la información inicialmente reportada en el inventario entregado por el colectivo y los bienes hasta ahora recibidos por la SAE:

Tipo de activo		Información Reportada en Inventario		Proceso de recepción	
		Cantidad reportada	Valoración realizada por FARC	Bienes entregados	% de recepción
Dinero en Efectivo		\$12.070.000.000	\$12.070.000.000	\$2.114.350.000	17,52%
Divisas		USD\$ 450.000	No registra	USD\$ 450.000	100%
Oro	Joyas	25.000gr	\$5.125.000.000	2.450gr	10,16%
	Lingotes y granulado	440.020gr	No Registra	252.500gr	57,38%

⁵⁰ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

⁵¹ UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 20212003748881, de febrero 15 de 2021.

⁵² UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020.

⁵³ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

⁵⁴ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

⁵⁵ SAE. Respuesta al derecho de petición con radicado CS2020-030708, del 29 de diciembre de 2020.



Tipo de activo	Información Reportada en Inventario		Proceso de recepción	
	Cantidad reportada	Valoración realizada por FARC	Bienes entregados	% de recepción
Joyas de Plata	100 un	\$4.500.000	0 un	0%
Semovientes	24,456 un	\$27.645.355.000	229 un	0,94%
Muebles y enseres	51,992 un	\$12.930.000.966	1,821 un	3,5%
Inmuebles	722 un	\$484.604.000.000	8 un	1,11%
Vehículos	319 un	\$7.699.300.000	4 un	1,25%

Tabla elaborada por la SAE en la Respuesta al derecho de petición con radicado CS2020-030708 del 29 de diciembre de 2020.

De acuerdo con la SAE, el valor de los bienes entregados por las antiguas FARC-EP equivale a \$4.109.126.655⁵⁶, más USD\$ 11.285.643, correspondientes a la comercialización de 206.818 gr de oro entregados por la antigua guerrilla. A esto se le suman los bienes pendientes de avalúo y por comercializar⁵⁷.

De acuerdo con los entrevistados, los bienes entregados y monetizados hasta el momento han sido útiles para contribuir a la reparación material de Sujetos de Reparación Colectiva. Sin embargo, llaman la atención las diferencias entre los bienes que, según la SAE fueron reportados en el inventario, y aquellos que fueron recibidos por la Sociedad, especialmente en tipos de activos como joyas de plata, semovientes, inmuebles y vehículos.

Adicionalmente, los entrevistados reconocieron la importancia de monetizar ágilmente estos bienes, con el fin de que puedan ser utilizados por la UARIV para la reparación de los sujetos colectivos.



Según las entrevistas realizadas, es necesario que la monetización de estos bienes se realice de manera pronta, para que los recursos puedan ser ejecutados de la forma más eficiente

posible y no, al final del cuatrienio actual, cuando su utilización sea más difícil.

• Fortalecimiento de los mecanismos de promoción y protección de los Derechos Humanos.

Como parte de los compromisos para el fortalecimiento de los mecanismos de promoción y protección de los DD.HH, el Acuerdo compromete al Gobierno Nacional a diseñar, elaborar y ejecutar "un Plan Nacional en Derechos Humanos con la participación efectiva de las organizaciones de defensores y defensoras de DD.HH"⁵⁸ y a fortalecer la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos⁵⁹. Estos compromisos están a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales⁶⁰.

- Respecto al Plan Nacional en DD.HH, tras consultar el Sistema Integrado para la Información del Posconflicto (SIIPO), el avance reportado indica que "no se logró el cumplimiento de la meta proyectada durante 2020 que consistía en el Documento del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y acta de aprobación de la Comisión Intersectorial de DD.HH"⁶¹.

- Sobre el Plan de Educación en Derechos Humanos, de acuerdo con SIIPO, en 2020 "no se logró cumplir con la meta que consistía en el

⁵⁶ Esta cantidad equivale a COP \$41.308.544.250. (Tasa de cambio: USD \$1 = COP\$ 3.660,27).

⁵⁷ SAE. Respuesta al derecho de petición con radicado CS2020-030708, del 29 de diciembre de 2020.

⁵⁸ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

⁵⁹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

⁶⁰ SIIPO.

⁶¹ SIIPO. Consultado el 16 de marzo de 2021. En SIIPO, se reporta un avance del 45% en la formulación y fortalecimiento del plan, lo cual correspondía a la meta de 2020; sin embargo, al consultar el estado de avance en detalle, el mismo sistema reporta un nivel de cumplimiento del 25%.



Documento de Fortalecimiento del Plan aprobado por el subsistema de cultura y educación en Derechos Humanos⁶².

De lo anterior, resulta preocupante el rezago de las metas planteadas para el 2020 en los compromisos establecidos para estos planes.

• Oferta de reparación para víctimas miembros de la Fuerza Pública.

Respecto a la oferta de reparación para víctimas miembros de la Fuerza Pública, la UARIV y el Ministerio de Defensa reportan acciones frente a las medidas de indemnización, rehabilitación y satisfacción.

- Respecto a la medida de rehabilitación, el Ministerio informa de la ruta de atención integral para víctimas, a través de la Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva (DCRI). Según el Ministerio, dicha ruta cuenta con programas de carácter médico, psicológico y social para miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado⁶³.

- Respecto a medidas de satisfacción, la Unidad reporta el desarrollo de la estrategia de Dignidad y Memoria para miembros de la Fuerza Pública (DIME), a través de la cual se han llevado a cabo 22 acciones para el reconocimiento de la dignidad de las víctimas de las fuerzas. Adicionalmente, se han realizado 5 conmemoraciones con miembros de la Fuerza Pública y 2 actos de reconocimiento de veteranos y policías, realizados en octubre y noviembre de 2020⁶⁴. Además, se han realizado homenajes y conmemoraciones, en fechas como el día internacional de víctimas de minas antipersonales, el día de las víctimas del conflicto armado, el día del héroe y el día internacional del desaparecido⁶⁵.

- También frente a la medida de satisfacción, el Ministerio de Defensa informa que las FF.MM adelantan la ruta de atención denominada "Nuestro compromiso es no olvidarlos", que lleva acciones de tipo jurídico, médico, psicológico y

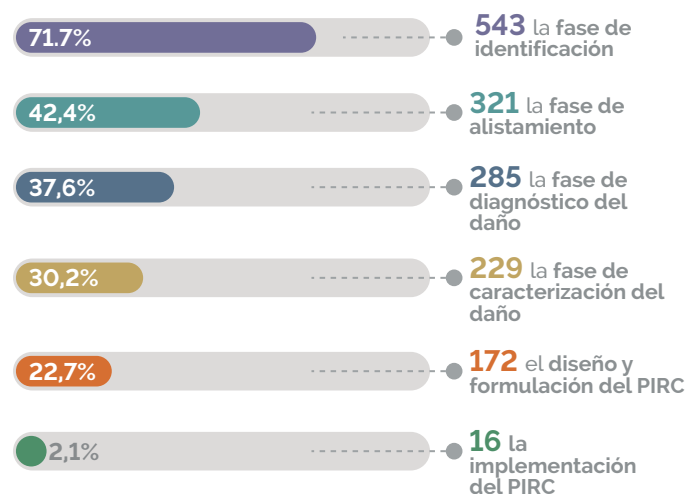
social para el restablecimiento de derechos de los miembros de Fuerzas Militares. También, la Policía Nacional incorporó el Área de Historia, Memoria Histórica y Víctimas, con el fin de visibilizar y dignificar a los policías victimizados⁶⁶.

- Sobre la medida de indemnización, el Ministerio afirma que esta está asociada a una compensación económica, "derivada de una relación laboral con el Estado voluntariamente asumida [...] que se concreta cuando ocurre un daño vinculado a esta actividad"⁶⁷.

• Estado de Avance de la Reparación Colectiva.

En el Acuerdo Final, el Gobierno Nacional se compromete a fortalecer los Planes Nacionales de Reparación Colectiva (PIRC). Además, el Acuerdo también contempla que los programas que se desarrollen en el marco de la Reforma Rural Integral tengan un enfoque reparador. En ese sentido, a continuación, se muestran los principales avances en materia de reparación colectiva.

- A diciembre de 2020, la UARIV reporta que se han identificado 757 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC), de los cuales 488 son étnicos, 215 son No Étnicos, y 54 son Organizaciones o Grupos. La siguiente gráfica muestra el número de Sujetos que culminaron cada una de las fases de la Ruta de Reparación Colectiva⁶⁸:



⁶² SIPO. Consultado el 16 de marzo de 2021. En SIPO, se reporta un avance del 60% en la formulación y fortalecimiento del plan, lo cual correspondía a la meta de 2020; sin embargo, al consultar el estado de avance en detalle, el mismo sistema reporta un nivel de cumplimiento del 30%.

⁶³ Ministerio de Defensa. Respuesta a derecho de petición con radicado No. OFI21-24149 MDN-DMSG-EC, del 15 de marzo de 2021.

⁶⁴ UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 20212001013681, del 15 de enero de 2021.

⁶⁵ Ministerio de Defensa. Respuesta a derecho de petición con radicado No. OFI21-24149 MDN-DMSG-EC, del 15 de marzo de 2021.

⁶⁶ Ministerio de Defensa. Respuesta a derecho de petición con radicado No. OFI21-24149 MDN-DMSG-EC, del 15 de marzo de 2021.

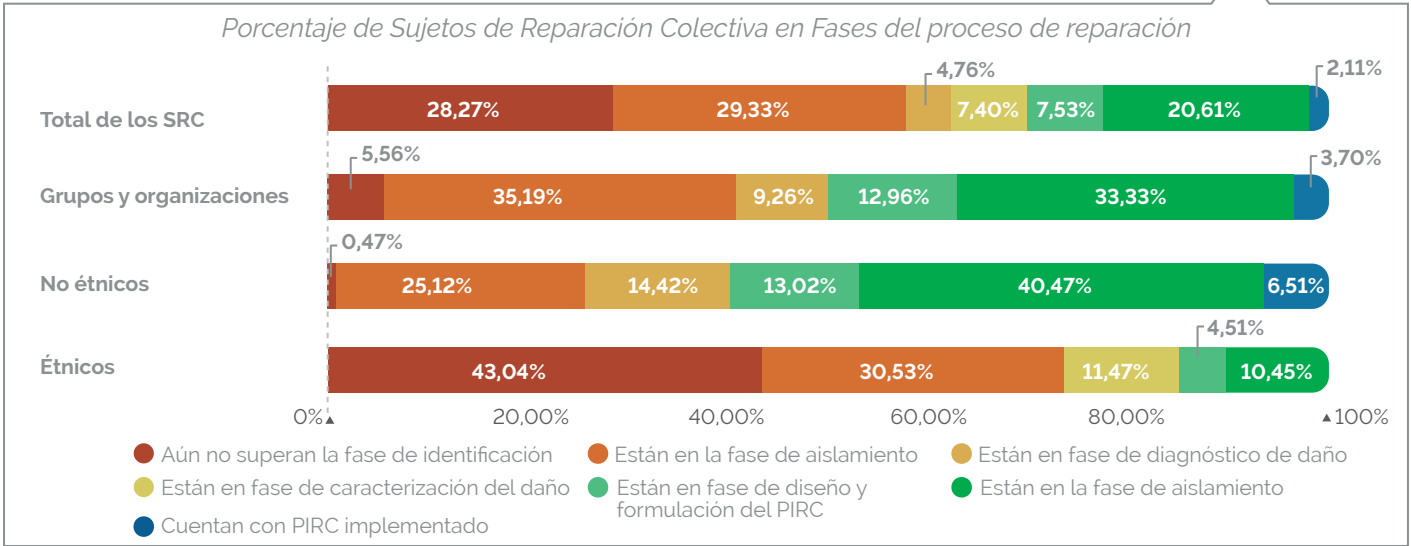
⁶⁷ Ministerio de Defensa. Respuesta a derecho de petición con radicado No. OFI21-24149 MDN-DMSG-EC, del 15 de marzo de 2021.

⁶⁸ UARIV. Fichas estadísticas - Nivel Nacional.



- Al analizar el proceso de acuerdo a los tipos de SRC, se evidencian distintos estados de avance de acuerdo con cada tipo, advirtiendo un rezago en la implementación de medidas para sujetos étnicos,

en comparación con los no étnicos, y grupos y organizaciones. La siguiente gráfica muestra el estado de avance de la reparación colectiva en cada tipo de SRC:



Fuente: UARIV. Fichas estadísticas – Nivel Nacional.

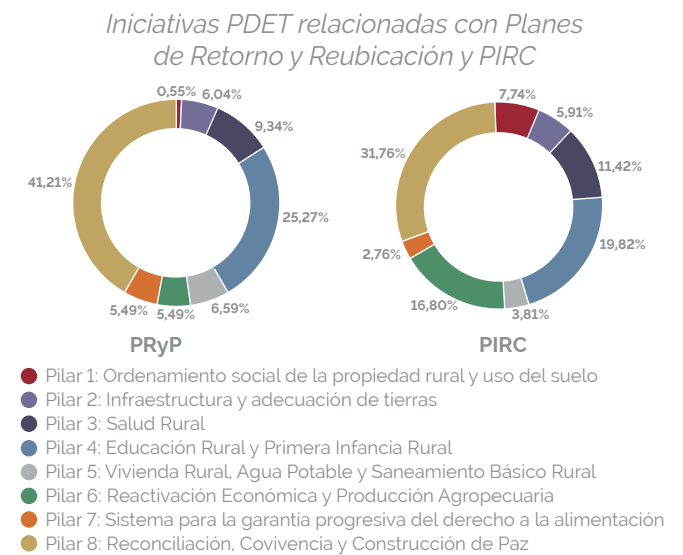
- Si bien hubo un aumento significativo en el número de SRC identificados, la implementación de los Planes Integrales no se incrementó de la misma manera. La siguiente tabla muestra la diferencia en el número de SRC identificados, con PIRC en implementación y con PIRC implementado entre diciembre de 2016 y diciembre de 2020:

Fase del proceso	Diciembre 2016 ⁶⁹	Diciembre 2020 ⁷⁰
Número de SRC Identificados	343	757
Número de SRC con PIRC en Implementación	104 (30,3% de los identificados)	156 (20,6% de los identificados)
Número de SRC con PIRC Implementado	0 (0% de los identificados)	16 (0,02% de los identificados)

Fuente: UARIV. Los datos reportados por la UARIV a 2020 son acumulados, es decir que incluyen los previamente reportados en 2016.

La UARIV informa que ha identificado 762 iniciativas de los PATR que se relacionan con las medidas a implementar en los PIRC y 182

iniciativas relacionadas con los Planes de Retorno y Reubicación (PRyR). La Gráfica 5 muestra cómo las iniciativas identificadas por la Unidad relacionadas con los PIRC y los PRyR corresponden a los 8 pilares de los PDET, siendo los Pilares 8 'Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz' y 4 'Educación Rural y Primera Infancia Rural' los que más se asocian a la política de reparación colectiva:



Fuente: UARIV.

⁶⁹ UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020.

⁷⁰ UARIV. Fichas estadísticas – Nivel Nacional. Corte a diciembre de 2020.



- La Procuraduría General de la Nación, en su documento 'Informe sobre el enfoque reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)', afirma que entre el 2,8% y el 9,5%⁷¹ del total de las iniciativas del PDET están orientadas a víctimas, siendo Montes de María la subregión en la que más se identifican relaciones (15%) y Arauca en la que menos (4,8%)⁷².

De la información presentada anteriormente, se destaca que –tras la firma del Acuerdo Final– el proceso de identificación de Sujetos de Reparación Colectiva se fortaleció. Sin embargo, la entrega de las medidas sigue siendo muy lenta. Por ejemplo,



a pesar de que la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva está pensada para desarrollarse en 3 años, de los 104 PIRC que se estaban implementando en 2016, solo 16 completaron su implementación luego de 4 años⁷³.

Adicionalmente, llama la atención el rezago en el

proceso de reparación colectiva para sujetos étnicos, pues son el único tipo de SRC que no cuenta aún con ningún PIRC implementado y que tiene el menor porcentaje de sujetos con plan formulado y en implementación.

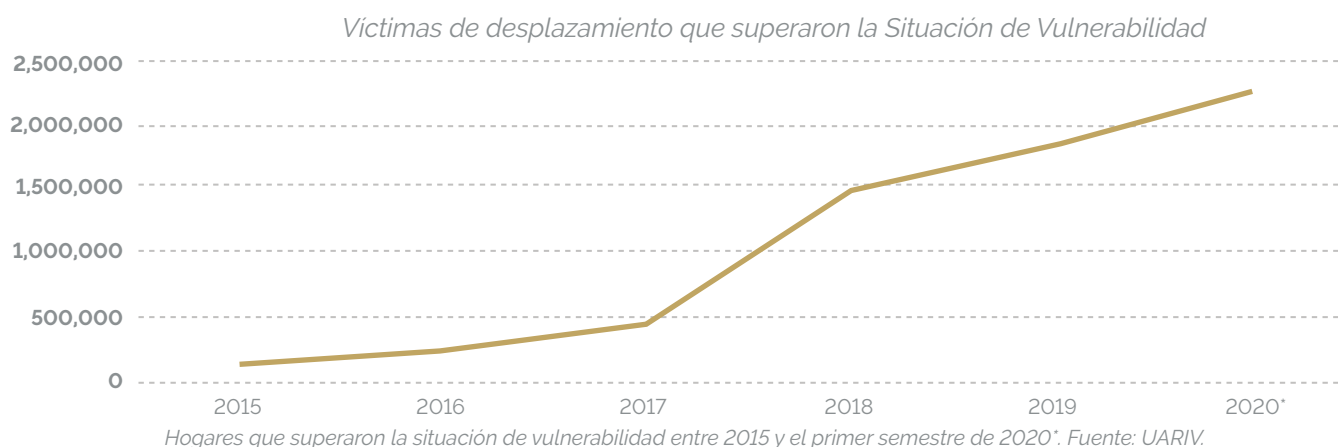
Por otro lado, llama la atención el bajo número de relaciones identificadas por la UARIV entre los PIRC, los PRyR y los PDET. Posteriormente, se profundizará sobre esta problemática y las implicaciones que tiene para la reparación colectiva.

• Atención Humanitaria y Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV).

- La Unidad para las Víctimas informa que, en los años anteriores a la firma del Acuerdo entregó giros de atención humanitaria a 851.341 hogares al año (por giros equivalentes a \$3,35 billones)⁷⁴. Por su parte, después de la firma del Acuerdo, esta cifra disminuyó a 662.517 hogares (por giros equivalentes a \$2,29 billones)⁷⁵.

- De acuerdo con la UARIV, desde 2015, en promedio el 11,9% de los hogares que recibieron giros de atención humanitaria al año, superaron la situación de vulnerabilidad⁷⁶.

- La siguiente gráfica muestra el número de hogares que han superado la situación de vulnerabilidad desde 2015, hasta el primer semestre de 2020:



⁷¹ Procuraduría General de la Nación. Informe sobre el enfoque reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), marzo de 2021. Las diferencias en los porcentajes se explican a partir de cambios en la metodología: mientras que el 2,8% responde solo a iniciativas identificadas por la Unidad, el 9,5% obedece a una búsqueda hecha por la PGN a partir de palabras clave relacionadas con la política de víctimas.

⁷² Procuraduría General de la Nación. Informe sobre el enfoque reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

⁷³ UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020, y Fichas estadísticas – Nivel Nacional. Corte a 31 de diciembre de 2020.

⁷⁴ UARIV. Fichas estadísticas – Nivel Nacional. Corte a diciembre de 2020.

⁷⁵ UARIV. Fichas estadísticas – Nivel Nacional. Corte a diciembre de 2020.

⁷⁶ UARIV. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 20212003748881, de febrero 15 de 2021.



De estos datos, llama la atención que, a pesar de que los giros de atención humanitaria disminuyeron después de la firma del Acuerdo, el número de hogares que superó la situación de vulnerabilidad incrementó drásticamente tras el mismo. Esto puede responder en parte a la disminución de la violencia como resultado del proceso de paz. Sin embargo, lo anterior no parece razonable para territorios que después de la firma del Acuerdo están experimentando nuevos procesos de recrudecimiento de la violencia. En los apartados posteriores, se mencionan algunas consideraciones sobre la medición de la situación de vulnerabilidad y la pertinencia de la atención humanitaria.

PRINCIPALES RETOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

• ¿Se generan transformaciones sostenibles a partir de la atención humanitaria?

Frente a la atención humanitaria y a la medición de la situación de vulnerabilidad, la Procuraduría General de la Nación (PGN) –en su informe ‘Balance Ley 1448 de 2011: Componente de Mediciones’⁷⁷– describe las problemáticas y falencias que tiene la medida de SSV⁷⁸. Estas debilidades se refieren a dificultades que tiene la UARIV para verificar el acceso a derechos por parte de los hogares evaluados, y a problemas asociados a la desactualización de la información. Para la Procuraduría, esto genera que los resultados de la medición no sean acordes a la realidad de las víctimas⁷⁹. Al respecto, de acuerdo con las entrevistas realizadas, **esta dificultad en la medición conlleva a que se considere que algunos hogares han superado la situación de vulnerabilidad, aunque aún se encuentren en condiciones precarias o no accedan de manera efectiva a los derechos establecidos en la medición. Estos errores pueden causar un agravamiento en las condiciones de vida de las**

víctimas.

Para solventar estas brechas, la PGN recomienda que, teniendo en cuenta que la mayor parte de la población sujeta de la medición de la SSV es población desplazada, “debe incluirse en la medición de la SSV al menos dos momentos. El primero, en el momento inicial del desplazamiento y el segundo, en el momento del retorno”⁸⁰. Lo anterior se plantea debido a que, si la Superación de la Situación de Vulnerabilidad se mide solo en el primer momento, esta no será sostenible luego de que se entreguen las medidas de reparación⁸¹.

Por su parte, respecto a la atención humanitaria, los entrevistados señalan que la entrega de estas medidas no ofrece soluciones duraderas para las víctimas del conflicto. Por el contrario, afirman que este tipo de medidas causan que el Estado invierta recursos en acciones asistencialistas que, aunque buscan mitigar las carencias de la población después de la victimización, no transforman la calidad de vida de las víctimas de forma sostenible.



En ese sentido, se señala la importancia de que la política de atención a víctimas esté orientada a producir transformaciones duraderas,

aunque esto no implica que las medidas de atención humanitaria no sean necesarias en contextos en los que las victimizaciones continúan y en los que hay que atender las necesidades urgentes de las víctimas.

De acuerdo con los entrevistados, es necesario que la Unidad para las Víctimas no concentre la mayoría de sus recursos en medidas asistencialistas, sino que se entienda la atención humanitaria como una medida transitoria

⁷⁷ Procuraduría General de la Nación: Balance de la Ley 1448. Componente de Mediciones.

⁷⁸ UARIV. “La situación de vulnerabilidad será considerada superada siempre que la víctima de desplazamiento forzado goce de los 7 derechos (Alimentación, Educación, Generación de Ingresos, Identificación, Reunificación Familiar, Salud, Vivienda, Atención Psicosocial) o goce de los siguientes derechos: salud, educación, identificación y reunificación familiar y pertenencia a un hogar cuyos ingresos mensuales sean superiores a 1.5 veces el valor de la línea de pobreza estimada por el DANE”.

⁷⁹ Procuraduría General de la Nación: Balance de la Ley 1448. Componente de Mediciones.

⁸⁰ Procuraduría General de la Nación: Balance de la Ley 1448. Componente de Mediciones.

⁸¹ Procuraduría General de la Nación: Balance de la Ley 1448. Componente de Mediciones.



que debe dar paso a la aceleración de la reparación integral. Al respecto, afirman que este tránsito debe ser paulatino, pues reconocen la dificultad de dar un carácter transitorio a las medidas de atención humanitaria en un contexto en el que se siguen produciendo victimizaciones de manera permanente y en el que la demanda de atención ha aumentado, debido a la emergencia sanitaria y al deterioro de las condiciones de seguridad. Además, para los entrevistados, lo anterior también es difícil en escenarios en los que no existen políticas robustas de generación de ingresos y de oferta de vivienda específicas para las víctimas. Finalmente, manifiestan que el tránsito de la atención humanitaria a la reparación no será posible sin un aumento del presupuesto con el que cuenta la Unidad, pues buscar y declarar la SSV sería una medida incompleta, si no se cuenta con la capacidad para indemnizar a los hogares que superen la situación de vulnerabilidad.

• Principales aciertos y obstáculos en la reparación colectiva.

La información aportada por la UARIV y la Procuraduría General de la Nación, así como las entrevistas realizadas a expertos, permiten concluir que:



la articulación entre la reparación colectiva y los PDET ha sido mínima, lo cual representa una oportunidad perdida para reparar integral y masivamente a las víctimas.

De acuerdo con los entrevistados, la insuficiente articulación entre el PDET y los PIRC pone en riesgo el enfoque reparador que deben tener los programas del Punto 1 del Acuerdo de Paz.

Además de la poca articulación entre el PDET y la reparación colectiva, líderes comunitarios y víctimas que han participado de los encuentros

del proyecto Del Capitolio al Territorio han manifestado preocupación porque perciben que las iniciativas de los PDET que están orientadas a las víctimas, especialmente las del Pilar 8, no están siendo priorizadas en su ejecución. Por esta razón, es pertinente que la Unidad para las Víctimas apoye e impulse la formulación de proyectos que desarrollen las iniciativas de este pilar. A esto se le suma que, de acuerdo con dichos líderes, la participación de víctimas en los mecanismos de priorización del PDET, como la Hoja de Ruta, ha sido insuficiente.

Por su parte los entrevistados y algunos líderes de organizaciones de víctimas han advertido que la UARIV ha evitado que se incluyan medidas que ya hacen parte de los PDET, en los PIRC que están en etapa de diseño y formulación. Además, aseguran que la Unidad ha limitado la formulación de los planes a exclusivamente aquello que es de su competencia, dejando de lado las medidas que pueden implementar otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).



Lo anterior es preocupante porque, si estas iniciativas son excluidas de los PIRC y PRyR, y no están siendo priorizadas en los PDET, es probable que dichas acciones no se ejecuten de manera pronta en ninguno de los instrumentos.

De acuerdo con las entrevistas realizadas esto se explica, en parte, por la falta de involucramiento estratégico de las entidades del SNARIV en el Programa de Reparación Colectiva. Para los entrevistados, la ausencia de una regulación clara de las responsabilidades que tienen las instituciones del Sistema en materia de reparación colectiva ha causado que las entidades del SNARIV se “desentiendan del programa”. En



consecuencia, no existe una oferta específica de estas instituciones para los SRC, lo que ha causado que la UARIV lidere de manera "solitaria" la implementación de los PIRC. Esta dinámica ha provocado que la Unidad limite la formulación de las medidas de reparación colectiva a aquello que está dentro de su alcance.



Lo anterior puede tener un impacto negativo porque, si se reduce la formulación e implementación de los PIRC a su mínima expresión (solamente aquellas medidas que están al alcance de la implementación de la UARIV), se pone en riesgo el potencial transformador de la reparación colectiva.

Frente al rol del SNARIV con el proceso de reparación, también se evidenciaron obstáculos para la articulación entre las entidades del SIVJNR y el SNARIV, de manera que pueda articularse toda la oferta del Estado en beneficio de la atención y reparación a las víctimas del conflicto. De acuerdo con la información recolectada en este informe, esta falta de integralidad obedece a la desconexión entre el Sistema Integral y el SNARIV, en el sentido en que las acciones y actividades que adelanta cada una de las entidades del SIVJNR, no siempre han tenido en cuenta los procesos que se han desarrollado en el marco de la Ley 1448 de 2011, y viceversa. Esta desarticulación se presenta tanto a nivel nacional como a nivel local. Lo anterior provoca que las víctimas del conflicto que habitan en zonas rurales o dispersas perciban que los esfuerzos hechos por ambos sistemas no se complementan, e incluso que la implementación del Acuerdo de Paz ha "dejado de lado" la

satisfacción de las necesidades de las víctimas. También, debido a esta falta de integralidad, a nivel local se percibe que la presencia de las entidades que integran el SNARIV es insuficiente, y que su oferta no llega a la población víctima en estos territorios.

Por otro lado, la información recolectada también da cuenta de que existieron fallas de origen en la planeación presupuestal del programa de reparación colectiva, debido a la carencia de bases técnicas para llevar a cabo dicha planificación. Lo anterior provocó que inicialmente no se previeran los recursos necesarios para la implementación de medidas a cargo de las entidades del SNARIV.

Adicionalmente, los entrevistados señalan que el proceso de formulación e implementación de los planes ha tardado más de lo que se previó inicialmente, lo cual –además de causar que las medidas acordadas se implementen con lentitud– produce que las expectativas generadas en los Sujetos de Reparación se frustren. También se señala la importancia de implementar un mecanismo de seguimiento y de interlocución con el Estado, para los Sujetos de Reparación Colectiva que terminen de implementar sus planes, de manera que se pueda evaluar el impacto de la entrega de las medidas formuladas en los PIRC, y realizar ajustes y mejoras a la oferta estatal que se le brinda a estas comunidades.

Por otro lado, entre los aciertos del programa de reparación colectiva se resalta que esta política ha servido para la generación de espacios de diálogo entre el Estado y las comunidades victimizadas, lo cual ha fortalecido la construcción de confianza entre la población víctima y la institucionalidad. Adicionalmente, se destaca que el programa ha contribuido al fortalecimiento de la identidad de los Sujetos de Reparación y al empoderamiento de las víctimas beneficiadas. Además, es positivo que el proceso de formulación e implementación de los PIRC se ha caracterizado por ser participativo.



• Aciertos y obstáculos en materia de rehabilitación psicosocial

A partir de las entrevistas realizadas, se identificaron diversos obstáculos en materia de rehabilitación psicosocial que se describen a continuación.

En primer lugar, además del déficit de cobertura de atención psicosocial, el Informe de la Procuraduría General de la Nación (PGN) 'Balance de la Ley 1448: La rehabilitación' describe que la oferta de rehabilitación se ha concentrado en algunos territorios en específico, dejando un vacío de atención para las víctimas que habitan en zonas rurales, dispersas, o en el exterior⁸².



Adicionalmente, los entrevistados señalaron obstáculos relacionados con el desconocimiento generalizado que hay sobre la medida y la estigmatización –e insuficiente orientación– que existe frente a las víctimas que acceden a servicios de salud mental⁸³.

Por su parte, también se observan brechas relacionadas con el reconocimiento de las necesidades psicosociales. Sobre esto, la Procuraduría describe que, cuando se pregunta a las víctimas sobre sus necesidades en términos de rehabilitación psicosocial, esto se realiza sin haber llevado a cabo un proceso de identificación previa de cuáles pueden ser dichas necesidades⁸⁴. A esto se le suma que algunas de las víctimas perciben que, a causa de los bajos niveles de participación en la formulación de las medidas, estas serán impertinentes para sus necesidades y tienen poco

potencial de contribuir a su reparación.

Además, en las entrevistas realizadas, se identificaron obstáculos relacionados a la implementación del Enfoque de Género en la atención psicosocial. Al respecto, a pesar de que la mayoría de las víctimas atendidas por los programas son mujeres (63,6%)⁸⁵, la PGN y los entrevistados señalan que las estrategias de rehabilitación psicosocial descritas tienen inconvenientes para el abordaje de violencias basadas en género. También se advierte que este enfoque se ha limitado a las necesidades particulares de las mujeres, dejando de lado las victimizaciones sufridas por la población LGBTI⁸⁶.

Adicionalmente, para los entrevistados, otro de los obstáculos que enfrenta la medida de rehabilitación psicosocial, y de rehabilitación en general, es que actúa y se percibe como desarticulada de las otras medidas de reparación, desconociendo el potencial transformador en términos políticos, económicos, sociales y ambientales que tiene la rehabilitación psicosocial.

Por otro lado, entre los aciertos en materia de rehabilitación psicosocial, se destaca la implementación de la Estrategia Entrelazando, que –de acuerdo con los entrevistados– se ha constituido como modelo valioso para la rehabilitación psicosocial, y la recuperación del tejido social y del proyecto de vida de las comunidades afectadas por el conflicto. Además, los entrevistados señalan que Entrelazando tiene efectos positivos en términos de recuperación de prácticas sociales y culturales, fortalecimiento organizativo de las comunidades y generación de confianza en las instituciones. De esta estrategia también se destaca el alto componente participativo que tiene su implementación. Finalmente, se considera que es positiva la atención a partir de diferentes componentes que permiten no solo la rehabilitación emocional de los sujetos colectivos, sino la recuperación de espacios públicos afectados por el conflicto y la identificación de los imaginarios colectivos que

⁸² Procuraduría General de la Nación. Informe Balance de la Ley 1448. La rehabilitación: el deber de reparar el sufrimiento de las víctimas.

⁸³ Procuraduría General de la Nación. Informe Balance de la Ley 1448. La rehabilitación: el deber de reparar el sufrimiento de las víctimas.

⁸⁴ Procuraduría General de la Nación. Informe Balance de la Ley 1448. La rehabilitación: el deber de reparar el sufrimiento de las víctimas.

⁸⁵ Cálculos Propios. Fuente: UARIV. Respuesta a derecho de petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020, y Ministerio de Salud y Protección Social. Respuesta a derecho de petición con radicado 202116100004341, del 4 de enero de 2021.

⁸⁶ Procuraduría General de la Nación. Informe Balance de la Ley 1448. La rehabilitación: el deber de reparar el sufrimiento de las víctimas.



legitimaron la violencia ocurrida.

• EL TAMAÑO DEL RETO EN LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS: ¿ES NECESARIA UNA REFORMA ESTRUCTURAL?

Todo lo descrito anteriormente permite concluir que el reto en términos de reparación integral a las víctimas es enorme y que, sin desconocer los logros que se han alcanzado hasta el momento, aún queda mucho por hacer en aras de reparar a más víctimas más rápidamente. Al respecto, los entrevistados señalaron que es necesario reconocer que la sola extensión de la vigencia de la Ley de Víctimas, por 10 años adicionales, va a resultar insuficiente para cumplir los objetivos de reparar integralmente a todas las víctimas del conflicto, pues **la Ley –como está formulada actualmente– excede las capacidades del Estado para su implementación**. Por lo anterior, se concluye que es necesario hacer ajustes de fondo a la política de víctimas, los cuales deben construirse de forma participativa. Estos ajustes deben formularse con el objetivo de que la oferta del Estado llegue de manera más efectiva a las víctimas, garantizando el principio de no regresividad, y protegiendo el vínculo de confianza entre el Estado y las víctimas.

Entre los ajustes que es necesario hacer a la política, la Unidad para las Víctimas informa que, como resultado de un proceso participativo, identificó propuestas que buscan: i) fortalecer la participación de víctimas en el SNARIV; ii) fortalecer la atención, reparación y acompañamiento en retornos y reubicaciones a las víctimas en el exterior; iii) fortalecer la reparación colectiva; iv) ajustar la ruta de retornos y reubicaciones; v) fortalecer la rehabilitación psicosocial; y vi) optimizar y fortalecer los mecanismos de articulación del SNARIV⁸⁷.

Del mismo modo, el Ministerio del Interior, en su

documento 'Amplio proceso de participación'⁸⁸, describe propuestas de ajustes que surgieron de encuentros con población víctima, organizaciones sociales, autoridades del SNARIV de los niveles nacional, departamental y municipal, y expertos académicos. En dicho documento, se presentan propuestas de ajuste en las que se recomienda definir las competencias de los niveles de gobierno en la implementación de las medidas, garantizar el despliegue territorial de la política de víctimas, y articular los PIRC y planes de Retorno y Reubicación con los diferentes instrumentos de planeación territorial. También, se identificaron ajustes asociados al involucramiento de otros actores no relacionados con las políticas de reparación, como la rama judicial, el Ministerio Público, la ANT y la ADR. Finalmente, se presentan propuestas relacionadas con el fortalecimiento de los enfoques diferenciales y el diseño de mecanismos de atención específica para comunidades étnicas, NNA, jóvenes, adultos mayores, mujeres y población LGBTI⁸⁹.

De acuerdo con los entrevistados, hay varios elementos que deben ser considerados en la reforma estructural a la Ley: en primer lugar, discusiones en torno a la priorización, de manera que la oferta para las víctimas llegue a las personas en territorios y situaciones más vulnerables. En segundo lugar, se señala la importancia de fortalecer la reparación colectiva, por el potencial que tiene de generar transformaciones estructurales, sostenibles y masivas para las víctimas. Tercero, la necesidad de articular de manera más clara la reparación de víctimas con las políticas de la Reforma Rural Integral, y en particular con los PDET. Cuarto, la necesidad de otorgar un mayor presupuesto y de establecer más fuentes de financiación para implementar las medidas; y finalmente, se plantearon discusiones relacionadas con el posible carácter intergeneracional de la política de reparación.

⁸⁷ Unidad para las Víctimas. Respuesta a Derecho de Petición con radicado 202020024643491, del 23 de septiembre de 2020.

⁸⁸ Ministerio del Interior. Amplio proceso de participación, de mayo de 2017.

⁸⁹ Ministerio del Interior. Amplio proceso de participación, de mayo de 2017.



RECOMENDACIONES

A partir de lo anterior, proponemos las siguientes recomendaciones para fortalecer la política de atención y reparación integral a víctimas:

- Identificar fuentes de recursos que permitan acelerar, en la medida de lo posible, el ritmo de entrega de indemnizaciones, de manera que mayor porcentaje de las víctimas puedan recibir esta medida de reparación. Además, se recomienda que, paulatinamente, los recursos invertidos en atención humanitaria se trasladen a garantizar la reparación integral.
- Acelerar el trámite administrativo del proceso de restitución, así como priorizar las labores de la Unidad en los municipios más afectados por el conflicto. Además, se recomienda diseñar e implementar una estrategia específica de seguridad para las zonas no microfocalizadas en las que hay solicitudes de restitución, de manera que pueda garantizarse la seguridad en dichas regiones y adelantar el trámite de estas solicitudes.
- Es necesario que entidades del SNARIV como el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Vivienda diseñen oferta específica para víctimas que les garantice la generación de ingresos y el acceso a vivienda digna, de manera que puedan generarse transformaciones sostenibles en la vida de las mismas.
- Ampliar la cobertura de los programas de rehabilitación psicosocial, PAPSIVI, ERE-G y ERE-I, más aún en zonas rurales y dispersas, así como para víctimas en el exterior. Además, se recomienda ampliar la atención en comunidades étnicas, especialmente NARP.
- Evaluar las consecuencias del debilitamiento drástico de los programas de rehabilitación psicosocial durante la pandemia y tomar acciones para mitigar dichos impactos.
- Retomar lo más pronto posible el carácter presencial de las medidas de rehabilitación psicosocial, especialmente en zonas con carencias en términos de acceso a internet.
- Multiplicar la implementación de la Estrategia Entrelazando para que se atienda a más sujetos de reparación colectiva. Además, se recomienda que se aprovechen las ventajas y lecciones aprendidas de esta estrategia en la oferta de rehabilitación psicosocial comunitaria, que se implementa en el marco de la reparación individual.
- Se recomienda al Ministerio de Salud y Protección Social, y a las demás entidades responsables, emitir de manera pronta e implementar el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la Reconciliación.
- Se recomienda fortalecer la divulgación y socialización de la oferta existente en materia de rehabilitación psicosocial.
- Diseñar metodologías participativas para el reconocimiento de necesidades psicosociales, tanto a nivel individual como comunitario, de manera que la población víctima reconozca el potencial reparador de la rehabilitación psicosocial.
- Fortalecer la oferta de atención psicosocial en lo relacionado con violencia sexual y otras violencias basadas en género.
- Fortalecer las redes de apoyo locales de las comunidades, e instalar capacidades en los contextos locales y en las organizaciones de base para el acompañamiento psicosocial de las víctimas.
- Se recomienda a la Unidad para las Víctimas apoyar la realización e impulsar los actos de reconocimiento de responsabilidad que se lleven a cabo en el marco de las acciones del SIVJNR.
- Se recomienda a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales



acelerar el cumplimiento de los compromisos relacionados con los Planes Nacionales de Derechos Humanos y de Educación en Derechos Humanos. Es importante que, en este proceso, se cuente con la participación de líderes de organizaciones sociales y defensores de Derechos Humanos.

- Acelerar las fases de diseño e implementación de los PIRC, de manera que se avance en el proceso de reparación colectiva. Además, se recomienda fortalecer la ruta de reparación colectiva de sujetos étnicos, con el fin de superar el rezago que este tipo de SRC tiene en comparación con los demás tipos.

- Se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio priorizar la ejecución de proyectos PDET que desarrollan las iniciativas del PATR que coinciden con los Planes Integrales de Reparación Colectiva y con los Planes de Retorno y Reubicación. Sobre esto, el proceso de formulación de las Hojas de Ruta debe identificar y priorizar las iniciativas y proyectos que, además de implementar el PDET, desarrollan las medidas contempladas en los PIRC y los Planes de Retorno y Reubicación. Además, se recomienda que, en el proceso de elaboración de las Hojas de Ruta, se garantice la participación incidente de las víctimas y de sus organizaciones.

- Articular los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación con los diferentes instrumentos de planeación territorial, como los PDET y los Planes de Desarrollo departamentales y municipales.

- Definir y aclarar las responsabilidades de las distintas entidades del SNARIV en materia de reparación colectiva. Además, se recomienda que cada una de las entidades del SNARIV diseñe una oferta específica para los Sujetos de Reparación Colectiva.

- Estandarizar la oferta de reparación colectiva, reconociendo las particularidades de cada sujeto y territorio y sin limitar la participación de las comunidades en los procesos de diseño y

formulación de los PIRC.

- No excluir de los PIRC las medidas que no sean competencia de la UARIV ni aquellas que ya se encuentren registradas como iniciativas de los PDET, pues se considera que estas medidas contribuyen a satisfacer los Derechos Sociales, Económicos, Culturales y Ambientales de los Sujetos de Reparación Colectiva, y a ofrecer bienes y servicios colectivos.

- Fortalecer las capacidades de la Unidad para las Víctimas para ejercer un rol de liderazgo en el SNARIV.

- Aumentar la presencia de todas las entidades que integran el SNARIV a nivel local, aprovechando los Centros Regionales de Atención a Víctimas. De esta manera, las víctimas podrán acceder en la práctica a toda la oferta institucional diseñada para ellas en un solo espacio físico.

- Crear un Departamento Administrativo para la Reconciliación, que coordine la política de Paz reconciliación y convivencia, así como la de reparación y atención a las víctimas del conflicto.

- Crear un Departamento Administrativo para la Reconciliación, que coordine la política de Paz reconciliación y convivencia, así como la de reparación y atención a las víctimas del conflicto.

- Garantizar la articulación entre el SIVJNR y el SNARIV a nivel nacional. Para ello, se recomienda incluir a la Unidad para las Víctimas en las conversaciones y procesos que integren la JEP, la UBPD y la CEV, de manera que se tenga en cuenta la perspectiva de la entidad líder del SNARIV en el desarrollo de la labor del Sistema Integral.

- A las entidades del Gobierno Nacional encargadas de la implementación de la Reforma Rural Integral y la reincorporación de los excombatientes, y a las entidades del SIVJNR, reforzar sus herramientas de articulación para lograr una implementación integral de los compromisos compartidos del Acuerdo de Paz.