



Asamblea General

Distr. general
11 de julio de 2024

Original: español

Consejo de Derechos Humanos

57º período de sesiones

9 de septiembre a 9 de octubre de 2024

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Visita a Colombia

Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli*

Resumen

El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli, presenta su informe sobre su visita a Colombia donde examina las medidas de justicia transicional adoptadas para responder a las graves violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario cometidas en el contexto del conflicto armado.

El Relator Especial reconoce los avances logrados con la construcción de un sofisticado mecanismo normativo, institucional y programático de justicia transicional; destaca el establecimiento de procesos holísticos en los cinco pilares del mandato con alta participación de las víctimas y enfoque diferenciado étnico y de género, e identifica los desafíos pendientes.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.



Anexo

Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, acerca de su visita a Colombia

I. Introducción

1. El Relator Especial visitó Colombia del 19 al 29 de septiembre de 2023. Agradece al Gobierno por la amplia y eficiente cooperación ofrecida durante la preparación y realización de la visita, y a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por el valioso apoyo recibido.

2. El Relator Especial visitó Bogotá, Cali y Valledupar, y realizó visitas de campo a sitios de memoria histórica del conflicto armado. Se reunió con funcionarios del Gobierno, víctimas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y regionales, y de la comunidad diplomática.

II. Contexto

3. Durante los 50 años de conflicto armado en Colombia se perpetraron incontables violaciones graves de derechos humanos y derecho internacional humanitario. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión de la Verdad) estableció que entre 1985 y 2018 se registraron 450.664 víctimas de homicidio, el 80 % de las cuales eran civiles, y 121.768 víctimas de desapariciones forzadas; entre 1990 y 2017 se registraron 50.770 víctimas de secuestro, 16.238 víctimas de reclutamiento forzado de niños y niñas, y entre 1982 y 2020 se registraron aproximadamente 8 millones de desplazados y más de 1 millón de exiliados¹.

4. Negociaciones de paz que se iniciaron en los años ochenta redundaron en la adopción de mecanismos incipientes de justicia transicional. En 1991, la Asamblea Constituyente aprobó una nueva Constitución Nacional garantista de los derechos humanos. Entre 2003 y 2006, se desmovilizaron más de 35.000 miembros del grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia. La promulgación de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) buscó facilitar la desmovilización y reincorporación civil de paramilitares y la investigación y sanción penal de perpetradores de graves violaciones, aunque con penas reducidas e híbridas que generaron fuertes críticas en la sociedad y la comunidad internacional. Otras leyes, como la Ley 782 de 2002 y la Ley 2272 de 2022, adelantaron diálogos de paz.

5. Los mecanismos de justicia transicional se profundizaron a partir de 2011, con la aprobación de la Ley 1448 (Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras) y los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635, por los que se establece un programa integral de reparación, mecanismos de preservación de la memoria y procedimientos de restitución de tierras para las víctimas del conflicto armado, y crean nuevas instituciones de implementación, como la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

6. La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz) entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016 llevó al establecimiento de un proceso holístico de justicia transicional en el país, con la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, conformado por la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y la Comisión de la Verdad, todas de carácter temporario. El Sistema, estipulado en el punto 5 del acuerdo, fue incorporado en la Constitución. El sistema busca garantizar los derechos de las víctimas a la

¹ Véase <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>, pág. 179.

verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Se funda en la centralidad de las víctimas, e incorpora enfoques étnicos, territoriales y de género en los procesos, estructuras y actividades de estas instituciones. No obstante estos importantes avances, se estima que a fin de 2022 el 37 % de todas las disposiciones del Acuerdo de Paz se aplicaron mínimamente, y el 13 % no se iniciaron².

7. En virtud de la política de paz total adoptada por el actual Gobierno, se llevan adelante procesos de negociación y sometimiento con otros grupos armados³ y estructuras armadas criminales. Aún no hay avances respecto del tipo de proceso de justicia transicional que acompañaría a esas negociaciones de paz, ni claridad respecto de la metodología de participación de las víctimas en el diseño de tales mecanismos. Esto genera gran preocupación en las víctimas y la sociedad civil.

8. Asimismo, el evidente aumento de la violencia en algunos sectores del país crea nuevos desafíos para la sostenibilidad de la paz, que impactan en las negociaciones vigentes y en el trabajo de los mecanismos de justicia iniciados. Desde 2018, se ha observado un recrudecimiento de la violencia relacionada con el conflicto armado, con seis focos de conflicto registrados, y el aumento de masacres, violencia sexual, reclutamientos de niños y niñas, desplazamientos forzados, uso de minas antipersonales, confinamientos de personas y amenazas o asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y excombatientes⁴.

III. Verdad

A. Búsqueda de la verdad

9. La Comisión de la Verdad fue creada con un mandato de tres años, extendido a cuatro, para buscar la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno. Al finalizar su mandato en junio de 2022, presentó un informe final con observaciones y recomendaciones. La gran labor realizada, que incluyó un amplio y variado relevo de información con enfoque diferencial a través de 58 espacios de reconocimiento, 28.580 personas escuchadas y 1.009 iniciativas de convivencia, es un avance trascendental para el esclarecimiento y el reconocimiento de la verdad de las violaciones cometidas durante el conflicto armado, y para la garantía de los derechos de las víctimas, incluidos los pueblos étnicos y las víctimas de violencia basada en género.

10. El Comité de Seguimiento y Monitoreo fue creado por el Decreto Ley 588 y reglamentado por la Comisión de la Verdad, con el objetivo de monitorear la implementación de las recomendaciones de la Comisión. Entró en funciones en junio de 2022 y realizó un primer reporte del seguimiento y las tareas de difusión del informe final de la Comisión. Al haber sido reglamentado como una instancia sin personería jurídica ni autonomía administrativa o financiera, la ejecución del presupuesto y las contrataciones del Comité se vio dificultada. La Jurisdicción Especial para la Paz regula la administración de recursos del Comité y ha establecido una secretaría técnica para la entidad. Se estableció la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y un Comité de Gobierno para acompañar la labor del Comité. El diálogo interinstitucional sobre implementación avanza, pero la insuficiente participación de algunas entidades públicas podría dificultar la labor.

11. El 2 de mayo de 2023, el Senado decidió eliminar el artículo 8 del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el Gobierno, que instaba a las entidades del Estado a acoger de forma progresiva las recomendaciones del informe de la Comisión, lo que generó críticas en varios sectores de la sociedad. Sin embargo, el Plan recoge varias de las recomendaciones allí contenidas. En virtud de la importancia de las recomendaciones y a instancias del Gobierno, en julio de 2023 el Consejo de Derechos Humanos reforzó el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

² Véase <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2023/07/Seis-anos-de-implementacion-del-Acuerdo-Final-Instituto-Kroc.pdf>, pág. 50.

³ Ley 2272 de 2022.

⁴ A/HRC/55/23, párrs. 10 a 17. Véase también <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437332>.

Humanos para asistir técnicamente a Colombia en la implementación de las recomendaciones⁵.

B. Búsqueda e identificación de personas desaparecidas

12. Colombia estableció varios mecanismos para la búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto. La Ley 971/2005 creó el mecanismo de búsqueda urgente para la prevención del delito de desaparición forzada. La Ley 1408 de 2010, reglamentada por el Decreto 303 de 2015, creó el Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos, bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, para almacenar perfiles genéticos de los restos de las víctimas y muestras biológicas de sus familiares.

13. El Acuerdo de Paz creó la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas con mandato de 20 años (prorrogables) para coordinar la implementación de acciones humanitarias de búsqueda y localización de dichas personas. La Unidad adoptó estrategias para fortalecer su labor, incluida la adopción de un Plan Nacional de Búsqueda para intensificar la articulación interinstitucional con involucramiento de sectores sociales, incluidas las mujeres buscadoras, y una delimitación regional que dio lugar a 92 planes regionales a 2024. La Unidad informó que, a abril de 2024, había encontrado 21 personas vivas, había recuperado 1.483 cuerpos, había entregado restos de 259 víctimas, había avanzado en la consolidación de un registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas con información sobre 8.493 sitios de disposición de cuerpos y había recopilado 14.280 muestras biológicas de familiares. Organizaciones de la sociedad civil reconocieron esta importante labor, pero identificaron demoras en el trabajo de la Unidad y mostraron insatisfacción con los resultados alcanzados a la fecha.

14. La Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación también ejerce funciones de búsqueda y exhumación de personas desaparecidas, e informó que pese a rezagos en períodos anteriores, de 2006 a agosto de 2023, el número de cuerpos exhumados ascendió a un total de 11.841 y el de cuerpos entregados a 6.084. Varios interlocutores expresaron preocupación por la lentitud de la Fiscalía en la materia.

15. Por su parte, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses lleva adelante los procesos de identificación forense de personas desaparecidas. El Instituto está adscrito a la Fiscalía General de la Nación, pero tiene personería jurídica, administración y presupuesto propio. Cuenta con 147 puntos de atención en todo el país y especialistas de diferentes disciplinas encargados de la identificación de personas desaparecidas del conflicto armado. Dada la especialización que esta labor requiere, hay escasez de profesionales en el país con cualificaciones en medicina y genética forense, lo cual dificulta la selección de recursos humanos. Para suplir esta falta, el Instituto ofrece entrenamiento especializado continuo a su personal, pero no certificaciones en la materia. El acceso a recursos tecnológicos es un reto, ya que, si bien el instituto cuenta con cierta maquinaria idónea, esta es insuficiente para dar respuesta a la creciente demanda, y la procuración sostenible de insumos, en especial reactivos, es costosa y en ocasiones dificultosa. Varias autoridades informaron que el fortalecimiento de recursos financieros, técnicos, de infraestructura y de cobertura territorial estipulados en el Decreto Ley 589 no se materializó, lo que generó importantes retos. Adicionalmente, amenazas de grupos criminales provocaron el cierre de oficinas, como la unidad básica de Cauca.

16. Varios interlocutores informaron que el Instituto acumula retrasos importantes en el análisis forense de restos de personas desaparecidas. Los oficiales del Instituto explicaron que la insuficiencia de muestras de ADN de familiares en el Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos, y las dificultades que engendra la irregularidad de las inhumaciones en cementerios con fosas comunes (osarios) de personas víctimas y no víctimas del conflicto armado obstaculiza fuertemente su trabajo. El Instituto informó que el trabajo interdisciplinario de las entidades responsables redundó en el procesamiento de 577 muestras óseas y el ingreso de 4.613 muestras biológicas al Banco, obteniéndose 51 identificaciones y 48 entregas dignas.

⁵ Resolución 53/22.

17. El aporte de la cooperación internacional y de entidades homólogas extranjeras en términos de entrenamiento especializado y recursos técnicos existe, pero no es considerable, y podría extenderse para suplir las necesidades del Instituto y enfrentar el enorme desafío que representa el volumen de casos que trata. Tanto el Instituto como las entidades internacionales especializadas o donantes deben considerar adoptar proyectos de cooperación para abordar lo que muchos interlocutores consideran un preocupante “cuello de botella” en la institución.

18. La insuficiente coordinación e intercambio de información entre las instituciones encargadas de la búsqueda e identificación de personas desaparecidas y los retos que ello presenta fue mencionada por muchos interlocutores. El Gobierno informó que está adoptando medidas para enfrentar las dificultades de articulación y que tanto el Instituto como la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas están aumentando la articulación interinstitucional con la Jurisdicción Especial para la Paz y la Fiscalía General de la Nación con convenios de trabajo, protocolos de búsqueda y recuperación de cadáveres y un plan estratégico de búsqueda para facilitar la implementación de las medidas cautelares en la materia. La creación del Grupo Nacional de Apoyo al Sistema Integral permite fortalecer los recursos y coordinación de estas entidades. También se está fortaleciendo el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres. En mayo de 2023 se creó el Sistema Nacional de Búsqueda, aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, para articular las ramas del poder público con competencias en la materia y formular una política pública integral. El Ministerio de Relaciones Exteriores está gestionando un trabajo interinstitucional y transnacional de búsqueda en zonas fronterizas con el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela.

IV. Justicia

19. Mediante la Ley 975 se crearon las Salas de Justicia y Paz, donde se llevan adelante, desde 2005, procesos judiciales contra paramilitares desmovilizados acusados de graves violaciones de derechos humanos y derecho humanitario. El Tribunal de Justicia y Paz informó que dictó 90 sentencias, las cuales agruparon 18.000 hechos de violaciones, conllevaron la condena de 900 acusados y generaron el reconocimiento de 84.837 víctimas. Los fallos del Tribunal permitieron caracterizar las dinámicas de las estructuras paramilitares, sus nexos con las fuerzas militares colombianas y la participación de terceros en el conflicto armado, aunque no se procesó ni a los más altos rangos de aquellas estructuras ni a los terceros.

20. La emisión de las sentencias del Tribunal ha sido, sin embargo, muy lenta. Varias autoridades judiciales señalaron retrasos en la recepción de indagaciones de la Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía General, lo cual ralentizó el procesamiento de casos. Respecto de la participación de terceros, representantes del Tribunal informaron que 74 terceros fueron sindicados entre 2020 y 2023, pero que los avances logrados por esta jurisdicción se vieron ralentizados por la inacción de la Fiscalía de jurisdicción ordinaria, la cual no había avanzado en los procesos de 17.000 compulsas de copias en contra de esos terceros.

21. En numerosas ocasiones, el Relator Especial recibió críticas respecto de la inacción de la jurisdicción ordinaria, en particular de la Fiscalía General, en la investigación y persecución penal de los responsables de graves violaciones durante el conflicto.

22. Representantes de la Fiscalía General reconocieron tal retraso entre 2006 y 2019, y dieron cuenta de importantes avances entre 2020 y 2023, con un aumento de 22 a 64 sentencias impartidas, un incremento de 56.401 a 79.720 hechos imputados radicados y un aumento del 205 % en bienes incautados de los condenados y destinados al Fondo para la Reparación de las Víctimas, que ascienden a un total de 1.541.779.821.444 pesos colombianos. Sin embargo, los aportes de paramilitares procesados no fueron suficientes para cubrir las medidas de reparación ordenadas por los jueces.

23. Fruto del Acuerdo de Paz, una de las principales instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición es la Jurisdicción Especial para la Paz, que fue establecida en 2017 con mandato temporario para investigar, juzgar y sancionar a los

integrantes de las FARC-EP y los miembros de la Fuerza Pública que hubieran cometido crímenes en el marco del conflicto armado antes del 1 de diciembre de 2016. Su trabajo se enfoca en los hechos más graves y representativos del conflicto armado, de acuerdo con criterios de selección y priorización definidos por la ley y los magistrados. El Acuerdo de Paz estipula que hay delitos cometidos en el contexto del conflicto armado que, por su gravedad, no pueden ser objeto de amnistías e indultos.

24. El Estado, con apoyo de la comunidad internacional, dedicó un gran caudal de recursos a desarrollar las estructuras y los procesos de la Jurisdicción Especial para la Paz, lo cual es un esfuerzo encomiable. La Jurisdicción cuenta con una dotación de 38 jueces, una estructura de tres salas, un tribunal de paz, una unidad de investigación y acusación y una secretaría ejecutiva y una amplia presencia territorial con representaciones en numerosos puntos del país. Más de 14.000 personas se sometieron a la Jurisdicción Especial para la Paz y 340.832 víctimas fueron acreditadas. La Jurisdicción estableció un enfoque territorial, con presencia permanente y audiencias en los territorios, que logró acercar los procesos judiciales, y su efecto restaurador, a las comunidades. A su vez, adoptó enfoques diferenciales en sus procesos, como se estableció en el Acuerdo de Paz.

25. La Jurisdicción Especial para la Paz establece dos mecanismos para juzgar y sancionar a los comparecientes. La vía dialógica, a la cual pueden acogerse quienes cumplen con los requisitos de contribución al esclarecimiento de la verdad, reconocimiento de la responsabilidad por los crímenes cometidos, cumplimiento de la reparación a las víctimas y compromiso de no repetición. Esta vía culmina con la adopción de sanciones propias, no privativas de libertad, con un componente de restricción efectiva de derechos, para quienes sean considerados culpables. Por su parte, la vía adversarial, se aplica a quienes no cumplen los requisitos mencionados, y puede llevar a penas de cárcel de hasta 20 años para los comparecientes que no reconocen responsabilidad antes de ser sentenciados.

26. Cumpliendo con disposiciones constitucionales, la Jurisdicción adoptó estrategias de selección y priorización de casos, abriendo 11 macrocasos. El Relator Especial acoge con gran beneplácito la apertura en septiembre de 2023 del macrocaso 11 sobre violencia basada en género, como había sido solicitado por las víctimas, la sociedad civil y la Procuraduría. No obstante, la ausencia de un macrocaso sobre desaparición forzada de personas ha suscitado numerosas críticas, por cuanto invisibiliza la masividad y el carácter autónomo de este crimen; si bien es investigado en el marco de otros macrocasos.

27. Por mandato constitucional, la Jurisdicción Especial para la Paz se centra en judicializar a los “máximos responsables”. Los comparecientes no declarados como tales deben ajustarse al régimen de condicionalidad no sancionatorio, contribuyendo a la verdad y reparación. Las víctimas de violaciones cometidas por estos últimos expresaron insatisfacción por la impunidad en que consideran que se encuentran sus casos.

28. Pese a ser una posibilidad ofrecida en el Acuerdo de Paz, otras víctimas manifestaron preocupación respecto de la aceptación en la Jurisdicción Especial para la Paz de las comparecencias de miembros de la Fuerza Pública que ya fueron procesados y condenados a prisión en la justicia ordinaria, por cuanto ello puede conllevar su liberación si cumplen con el régimen de condicionalidad impuesto.

29. Según el marco normativo, el aporte efectivo de los comparecientes al esclarecimiento de la verdad y la determinación de responsabilidades es condición necesaria para acceder a beneficios procesales, como el reemplazo de penas privativas de libertad por sanciones restauradoras o “propias”. El Relator Especial escuchó numerosas críticas de representantes de la sociedad civil, algunos estamentos del Estado y la comunidad internacional respecto de los escasos aportes a tal esclarecimiento de muchos comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, los cuales no alcanzarían el estándar de verdad plena, detallada y exhaustiva estipulado en el Acuerdo de Paz.

30. De igual modo, víctimas y representantes de la sociedad civil manifestaron preocupación por que proyectos de sanciones propias propuestas por los comparecientes, que han sido rechazadas por las víctimas por haberlas considerado inadecuadas para restaurar el daño sufrido (y hasta en algunos casos revictimizantes), son consideradas por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas, mientras que proyectos de sanciones propias propuestas por las víctimas no han sido

igualmente tomadas en cuenta. Las víctimas manifestaron preocupación por que la Jurisdicción Especial para la Paz no impondría una sanción efectiva a tales comparecientes, sino sanciones diseñadas por los propios acusados que no representarían justicia ni reparación adecuada para las víctimas. La Jurisdicción aclaró que la Sala valorará en su trámite procesal las propuestas de las víctimas.

31. El Relator Especial fue informado que a pesar de que la normativa establece que la jurisdicción ordinaria debe continuar con las investigaciones criminales hasta que la Jurisdicción Especial para la Paz profiera resoluciones de conclusiones en cada macrocaso, la Fiscalía General de la Nación habría realizado exiguos avances una vez que los comparecientes se presentan ante la Jurisdicción. También fue informado acerca de la insuficiente articulación entre despachos judiciales de la Jurisdicción, y el escaso intercambio de información entre estos y la jurisdicción ordinaria, lo cual generaría demoras en los procesos judiciales. Las autoridades informaron sobre la adopción del Convenio Administrativo 0093/2019, el Acuerdo 001/2023 y la Directiva 005/2023, dirigidos a mejorar la articulación entre ambas instituciones.

V. Reparación

32. Las víctimas pueden acceder a la reparación por vía judicial ordinaria o a través de mecanismos de justicia transicional establecidos mayoritariamente desde 2005⁶. El régimen común de reparaciones incluye el procedimiento penal, el procedimiento civil y la responsabilidad administrativa del Estado en la justicia ordinaria. Asimismo, el Estado adoptó mecanismos de justicia transicional exclusivamente para la reparación de víctimas del conflicto armado.

33. El primer instrumento de justicia transicional fue establecido por la Ley 975 que prevé un Fondo para la Reparación de las Víctimas con recursos provenientes de activos de paramilitares acogidos o excluidos del proceso de justicia y paz, y de terceros. El Fondo administra dichos bienes y paga las indemnizaciones establecidas en fallos judiciales proferidos con arreglo a dicha ley. Las autoridades deben garantizar que los recursos provenientes de esas incautaciones sean únicamente destinados a las partidas de reparaciones a las víctimas. El Fondo también administra recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, donaciones nacionales o extranjeras, y otras fuentes de financiación.

34. La Ley 1448 amplió la categoría de beneficiarios y el alcance de las reparaciones ofrecidas estableciendo el derecho a una reparación integral, que incluye medidas de satisfacción, rehabilitación, indemnización, restitución y garantías de no repetición. Por medio de dicha ley y sus normas reglamentarias se crean nuevas entidades, como la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (Unidad para las Víctimas), la Unidad de Restitución de Tierras y el Registro Único de Víctimas. La primera otorga reparaciones individuales y colectivas, y provee rehabilitación psicosocial y atención humanitaria y de emergencia. El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, gestionado por el Ministerio de Salud, otorga medidas de rehabilitación física y psicosocial a las víctimas.

35. El Acuerdo de Paz desarrolla el régimen de reparaciones existente a través del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, poniendo énfasis en la participación de las víctimas, la rehabilitación, las reparaciones colectivas y el reconocimiento de responsabilidad.

36. Con estos procesos, Colombia estableció un sistema de reparación holístico y ambicioso, que se extiende a un gran universo de víctimas. El Registro Único de Víctimas tiene más de 9,5 millones de víctimas inscritas, de las cuales 7,5 millones son sujetos de atención y/o reparación⁷.

37. La Unidad para las Víctimas administra las indemnizaciones individuales y colectivas; implementa los planes integrales de reparación colectiva dirigidos a 937 sujetos

⁶ Un precedente lo constituye la Ley 387/1997.

⁷ Véase <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>.

de reparación colectiva registrados; lleva adelante medidas de rehabilitación psicosocial, e implementa medidas de reparación simbólica, atendiendo en 220 lugares en todos los departamentos del país.

38. Las autoridades informaron que, a agosto de 2023, se indemnizó a 1.377.240 individuos, aproximadamente el 13 % de los registrados. Sin embargo, existe excesiva lentitud en el pago de las indemnizaciones asignadas a las víctimas restantes, debido al número inmenso de personas registradas, la insuficiencia de recursos, la deficiente articulación institucional y las trabas burocráticas. Dadas las limitaciones presupuestarias, la resolución núm. 1049/2019 requiere priorizar poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Existe una restricción temporal de tres años a partir del momento en el que tuvo lugar el hecho victimizante para tener derecho a registrarse como víctima, lo cual puede resultar insuficiente para quienes por diversas razones no pueden radicar su denuncia a tiempo. El límite no se aplica en casos de fuerza mayor acreditada. La Ley 2343, de diciembre de 2023, extiende por un año el plazo para registrarse sin acreditar fuerza mayor.

39. El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas realiza intervenciones con enfoque interdisciplinario para atender de forma integral el daño físico y psicosocial. Sin embargo, numerosos interlocutores y beneficiarios informaron que la entidad no ha tenido la capacidad humana o financiera ni la eficacia necesaria para abordar adecuadamente las necesidades urgentes de las víctimas. El Gobierno informó que en 2022 se asignaron 37.352.036.904 pesos, junto con indicaciones técnicas, a entidades gubernamentales de 27 departamentos con el fin de financiar el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas. No obstante, la Procuraduría identificó fallas en su implementación.

40. En su sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional concluyó que los derechos de los desplazados por el conflicto eran vulnerados masivamente debido a fallas estructurales en la respuesta institucional, lo que constituye un estado de cosas inconstitucional. En 2016, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia determinó la existencia de un perjuicio sobre el derecho a la reparación integral de estas víctimas, ya que solo el 1,3 % había recibido indemnización, y existía una regresión en su acceso a la rehabilitación física y psicosocial⁸. Las autoridades informaron que la cifra ascendió a 12,8 % en 2023, dada la duplicación de recursos de la Unidad para las Víctimas.

41. Se estima que seis millones de hectáreas de tierra fueron despojadas durante el conflicto armado. La Unidad de Restitución de Tierras gestiona el programa de restitución y formalización de la tierra de las víctimas de despojo y abandono forzoso. El procedimiento incluye una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas) y una judicial (acción de restitución). La Unidad se encarga de diseñar y administrar el registro de tierras despojadas y abandonadas y lleva, a nombre de las víctimas, las solicitudes de restitución ante los jueces de restitución de tierras. Este mecanismo contiene elementos innovadores como la presunción legal a favor de la víctima.

42. Sin embargo, el proceso de restitución presenta retos importantes, entre ellos una alta tasa de negación de solicitudes en la fase administrativa, una mora judicial, así como una ejecución muy escasa por parte de las entidades implementadoras de las sentencias favorables a las víctimas y dictadas por los jueces de restitución de tierras. Una prórroga de diez años fue otorgada para responder a la mora. Las autoridades informaron que, a agosto de 2023, se había ordenado la restitución o compensación de aproximadamente 227.339 ha. Las órdenes involucran medidas interdisciplinarias encomendadas a diferentes entidades gubernamentales para lograr una respuesta integral. La continuación del conflicto en ciertos territorios expone a riesgos a las víctimas y funcionarios involucrados en la restitución.

43. Se registraron disculpas públicas en actos de reconocimiento de responsabilidad y pedidos de perdón por parte del Estado, lo que el Relator Especial celebra. En agosto de 2023, el Ministerio de Defensa anunció un plan para ponerse al día con las órdenes judiciales y administrativas de disculpas públicas, y realizó dos actos de disculpas regionales y uno nacional a fin de 2023.

⁸ Véase <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>.

44. Una reforma de la Ley 1448, por la que se refuerza la protección, la atención, el registro y la participación de las víctimas, incluidas las exiliadas, eleva el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas a política pública, y fortalece la articulación interinstitucional. Dicha reforma fue aprobada por el Congreso en mayo de 2024 y aguarda sanción presidencial.

VI. Memorialización

45. Colombia no adoptó una política pública nacional de memorialización, aunque existe un proyecto de ley de la política de la memoria, que recibió sugerencias de la sociedad civil. Sin embargo, el Estado estableció medidas e instituciones pertinentes en la materia.

46. Por medio de la Ley 975 se creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, en la cual se consolidó el Grupo de Memoria Histórica, que produjo numerosos informes públicos de memoria sobre el conflicto armado, con cierto énfasis en las voces de las víctimas y sus comunidades.

47. Por medio de la Ley 1448 se establece la obligación de adoptar medidas que garanticen el derecho a la verdad y la preservación de la memoria histórica; se adoptó el Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas; se creó el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Dirección de Archivo de los Derechos Humanos, y se prevé la creación de un museo de memoria histórica, no construido aún⁹. Colombia conmemora el Día del Detenido Desaparecido y el Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el marco del Conflicto Armado.

48. El Centro Nacional de Memoria Histórica realiza medidas de investigación, conservación de archivos, memorialización, implementación de un mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica, e implementación de decisiones judiciales o administrativas de reparación simbólica. La Dirección de Archivo de los Derechos Humanos estableció un Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica, un Archivo Virtual de los Derechos Humanos y una Política de Archivos de Derechos Humanos, Memoria Histórica y Conflicto Armado.

49. Las autoridades informaron que el Centro Nacional de Memoria Histórica realizó 62 investigaciones; elaboró 33 informes en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica; apoyó 186 iniciativas de memoria de sociedad civil en territorios; procesó 246.906 archivos de la sociedad civil en el Archivo Virtual de los Derechos Humanos; registró 1.190 archivos en el Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica; documentó 362.456 hechos de violencia en el Observatorio de Memoria y Conflicto, e implementa una estrategia de divulgación del legado de la Comisión de la Verdad.

50. Varios interlocutores informaron que, durante la Administración anterior, el trabajo del Centro Nacional de Memoria Histórica se ralentizó y que su director mantuvo una postura negacionista sobre la existencia del conflicto armado, lo cual llevó a las organizaciones sociales que habían prestado copias de sus archivos al Centro a retirarlos por temor al trato que pudieran recibir. También escuchó numerosas preocupaciones sobre la falta de autonomía e independencia del Centro, que está adscripto al Departamento para la Prosperidad Social.

51. La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas emprende iniciativas de memoria, satisfacción y no repetición, incluidos 240 actos simbólicos de dignificación y conmemorativos, y 54 actos de reconocimiento de responsabilidad en el marco de sentencias del Tribunal de Justicia y Paz. El Ministerio de Relaciones Exteriores organizó conmemoraciones y estableció un sitio memorial en zonas fronterizas. La Consejería Presidencial para la Reconciliación Nacional avanza en la creación del centro investigativo “No es Hora de Callar”.

52. En seguimiento a las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad, se recopilaron sus recursos informativos, se creó el Archivo del Esclarecimiento de la Verdad,

⁹ Véase <https://centrodememoriahistorica.gov.co/museo-de-memoria-de-colombia/>.

y se publicaron recursos didácticos y artísticos para difundirlo. Entidades estatales y de cooperación internacional, así como la sociedad civil, apoyan su difusión. Estas iniciativas constituyen un aporte valioso a la memoria histórica. El fondo documental que dio insumo al informe fue trasladado al Archivo General de la Nación donde, junto a la Jurisdicción Especial para la Paz, se está elaborando un protocolo para su custodia, acceso y protección. Una copia de refugio fue registrada en Suiza. Varios interlocutores informaron que tanto la difusión del informe como la realización de iniciativas de memoria conexas son limitadas en los territorios y están usualmente a cargo de sociedad civil. Las autoridades informaron sobre un proyecto piloto entre el Archivo y la sociedad civil para facilitar el acceso al fondo documental en los territorios y sobre iniciativas de memoria llevadas a cabo por los gobiernos locales en Bogotá y Valledupar.

VII. Garantías de no repetición

A. Reforma del sector seguridad

53. Colombia enfrenta varios desafíos en cuanto a la reforma del sector seguridad. Desde la adopción de la Constitución de 1991 hubo instancias de reformas a las fuerzas públicas, las cuales fueron vinculadas por años a graves violaciones de derechos humanos y derecho humanitario en el marco del conflicto, pero Colombia no había establecido una política global de reforma del sector. A pesar del marco normativo democrático constitucional, el Gobierno mantuvo a la Policía bajo la órbita del Ministerio de Defensa y siguió otorgando facultades a las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público, lo que conllevó una fuerte militarización de la seguridad interior. En décadas previas, las iniciativas de reforma se habían encaminado primordialmente a fortalecer el monopolio de la fuerza, particularmente en el marco de la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados. Asimismo, la reforma del modelo de seguridad no fue abordada en ninguna de las negociaciones de paz y fue desatendida en el Acuerdo de Paz.

54. El informe de la Comisión de la Verdad puso de manifiesto que el modelo de seguridad que rigió en Colombia se basaba en la lucha contra el enemigo interno y el control del territorio. Este enfoque no tuvo la capacidad de garantizar la seguridad y los derechos de la población, y condujo a graves violaciones de derechos humanos. Asimismo, la seguridad del Estado dejó al margen de la protección a territorios enteros del país. El informe llamó a la adopción de una política de seguridad centrada en la seguridad humana.

55. Si bien hubo algunos esfuerzos de reforma y de capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario en las fuerzas armadas, el Relator Especial no tiene información sobre la existencia de una política de reforma global de las estructuras, normas y mecanismos de control de estas. Tampoco ha recibido información sobre una depuración estructural de las instituciones de seguridad para garantizar que el personal sospechado o acusado de graves violaciones no continúe en su cargo hasta tanto se aclare su situación legal. Sin embargo, en los casos en que la información recibida indicaba tal vinculación, los oficiales acusados fueron removidos de sus puestos, según información proporcionada por las fuerzas militares.

56. En vista de los graves hechos de violencia policial registrados durante el estallido social de 2021, el Gobierno anunció medidas de reforma de la Policía Nacional para dar respuesta a las demandas sociales, incluida una nueva política de derechos humanos y de formación en la materia y una reestructuración de la Inspección General. Un proceso de transformación integral de la Policía Nacional, que busca su modernización, transparencia y profesionalización, así como el fortalecimiento de la confianza social en ella, se viene desarrollando desde 2021, apuntalado por la Ley 2179, de 2021, para la profesionalización del servicio policial, la Ley 2196, de 2022, por la que se expide el estatuto disciplinario policial, y el Decreto 113, de 2022, por el que se adopta una nueva estructura organizacional que incluye un Comisionado de Derechos Humanos para la Policía Nacional adscripto a la Inspección General. El proceso incluye la implementación de un nuevo modelo de actuación para el desacreditado Escuadrón Móvil Antidisturbios, centrado en el respeto de los derechos humanos. Asimismo, en 2023 se adoptó el Manual para la Atención a la Reunión y

Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios de la Policía Nacional, fundado en los estándares internacionales en la materia. En 2022, se adoptaron lineamientos para sensibilizar al personal policial sobre el informe de la Comisión de la Verdad.

57. La Administración actual expresó un compromiso por reemplazar la antigua política de seguridad por una política de seguridad humana. Se adoptó una estrategia integral que busca la humanización de la seguridad y convivencia con un servicio público policial diferencial, cercano y con enfoque territorial. También se adoptó la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana: “Garantías para la Vida y la Paz (2022-2026)”, que busca generar condiciones de seguridad en entornos urbanos y rurales, y recuperar el control del territorio.

58. Pese a las demandas sociales de separar la Policía del Ministerio de Defensa, ello no fue incorporado al paquete de reformas, pero está siendo evaluado por las autoridades. Tampoco se llevó adelante la esperada reforma de la Justicia Penal Militar y Policial, pero sí se implementó el Sistema Penal Acusatorio. Asimismo, se ofrece capacitación en derechos humanos y derecho humanitario a sus funcionarios, se adoptaron acciones para ajustar la Justicia Penal Militar y Policial a los estándares internacionales y se expedieron resoluciones de traslado de investigaciones a otras jurisdicciones, incluidas las relativas a violaciones de derechos humanos.

B. Desmovilización y reincorporación

59. El proceso de justicia y paz, la Ley de Víctimas y el Acuerdo de Paz prevén medidas de reincorporación a la vida social de exparamilitares y excombatientes de las FARC-EP y prevenir su retorno a la violencia armada.

60. Conforme a la Ley 975 y la Ley 1592, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización diseñó un proceso de reintegración diferenciado para la población desmovilizada y postulada al proceso de justicia y paz, tomando como fundamento la política pública de reintegración del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social de 2008¹⁰. La Agencia enmarca su actuación en la política gubernamental de seguridad humana integral y el Plan Estratégico de Seguridad y Protección.

61. La Ley 1448 enuncia medidas de no repetición como la desmovilización y desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley, el desmantelamiento de las estructuras político-económicas que los sustentaron, la reintegración de los niños y niñas reclutados y la adopción de políticas de reconciliación. También establece medidas de prevención de violencia contra grupos en riesgo, como mujeres, niños y niñas, líderes sociales, sindicalistas, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado.

62. El punto 3 del Acuerdo de Paz delinea medidas para la terminación del conflicto con el cese al fuego, los procesos de desmovilización, desarme y reintegración de combatientes, y la provisión de seguridad en los territorios más afectados por la violencia.

63. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización ejerce liderazgo en los territorios y en el acompañamiento a la reinserción, reintegración, reincorporación y sujeción a la justicia de los excombatientes con un paquete de medidas pecuniarias, alimentarias, educativas y de promoción del empleo o proyectos productivos. Atiende actualmente a más de 16.000 exintegrantes de las antiguas FARC-EP en proceso de reincorporación reintegración o atención especial, a 1.362 personas del proceso de Reintegración Especial de Justicia y Paz, y acompañará a miembros de las fuerzas públicas comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz. También realiza informes de riesgo previo a traslados, administra la adecuación de los antiguos espacios territoriales de capacitación y

¹⁰ Véase <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Documento%20Conpes%203554%201%20Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20reintegraci%C3%B3n%20social%20y%20econ%C3%B3mica%20para%20personas%20y%20grupos%20armados%20ilegales.pdf>.

reincorporación y facilita logísticamente su traslado con medidas de apoyo técnico, financiero, político, de vivienda y de prevención de la estigmatización.

64. A pesar de ello, la reincorporación de excombatientes desmovilizados se enfrenta actualmente a grandes desafíos en materia de seguridad, así como en lo que se refiere a la cobertura de proyectos productivos, la efectividad de las medidas educativas y de empleo y la sostenibilidad a largo plazo, todo lo cual dificulta su compleción.

C. Reactivación en los territorios afectados

65. En el marco del Acuerdo de Paz y su punto 1 sobre la reforma rural integral, la Agencia para la Renovación del Territorio coordina las intervenciones de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto, por medio de la ejecución de planes de reactivación económico-social y fortalecimiento institucional. Asimismo, coordina los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, que buscan la transformación estructural de las condiciones de vida y producción en los territorios afectados. Dichos programas se desarrollan en 170 municipios, de las 16 subregiones¹¹. Las autoridades informaron que los programas se instrumentalizan a través de 16 planes de acción para la transformación regional compuestos de 33.007 iniciativas (elaboradas por actores territoriales), el 44 % de las cuales tiene ruta de implementación activa, con una inversión acumulada de 20,56 billones de pesos colombianos entre 2017 y 2024.

66. La Unidad para las Víctimas también realiza medidas de reactivación territorial, como la estrategia “Tejiéndonos” de acompañamiento a 117 comunidades retornadas y/o reubicadas con el objeto de fortalecer el tejido social, recuperar la confianza institucional y promover la convivencia pacífica en los territorios.

D. Cultura y educación

67. El Relator Especial valora positivamente el rol activo de las autoridades en la gestión del conflicto y la reconciliación desde la cultura y la educación. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se crea el Sistema Nacional de Formación y Educación Artística y Cultural para la Convivencia y la Paz. Además, numerosas normativas incluyen el trabajo de promoción de la reconciliación nacional, la creación de una cultura de paz y tolerancia, la reconstrucción del tejido social, la protección de derechos y patrimonios culturales de los territorios y la memorialización del conflicto. Por medio del Decreto 1444, de agosto de 2022, se establece la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización. En 2023 se formuló el Modelo de Reconciliación y Convivencia Nacional con foco en la prevención de la violencia, la reconstrucción del tejido social y la promoción de derechos y culturas de paz.

68. Asimismo, se han organizado encuentros regionales y un foro nacional de diálogo, y se elaboraron recomendaciones pedagógicas sobre educación para la paz; se ofrece formación en derechos humanos a empleados públicos y sectores sociales, y se están preparando capacitaciones docentes sobre estigmatización en los territorios priorizados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

69. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes realiza iniciativas artísticas relativas al conflicto, como la promoción de derechos culturales entre las comunidades víctimas (en respuesta a órdenes judiciales); proyectos artísticos comunales, como el Programa Mujeres Tejedoras de Vida y el Programa Arte, Paz y Saberes en los Territorios; procesos de memorialización colectiva; producciones, talleres y becas de formación e investigación audiovisual sobre cultura de paz, y actividades culturales en cumplimiento de decisiones judiciales. En 2023, adoptó la Estrategia de Cultura de Paz. El Ministerio de Relaciones Exteriores organiza conferencias sobre experiencias de transición.

70. El Ministerio de Educación informó sobre medidas de educación histórica, derechos humanos y cultura de paz, como el programa Crece dirigido a la comunidad educativa, el

¹¹ Véase www.renovacionterritorio.gov.co.

programa Educapaz, la Cátedra de la Paz, los museos escolares de la memoria y la iniciativa “La Escuela Abraza la Verdad”. Sin embargo, el Relator Especial fue informado sobre la falta de una política educativa nacional en educación histórica y cultura de paz, resultado de la autonomía educativa departamental que, a juicio de la sociedad civil, repercute en la escasez de educación en estos temas en los territorios.

E. Amenazas a la paz

71. La desmovilización de las FARC-EP y la implementación del Acuerdo de Paz contribuyeron significativamente a disminuir la violencia. Sin embargo, la violencia se ha mantenido, e incluso recrudecido, en varias regiones del país, sobre todo en los territorios alejados de los centros urbanos. Hay varios grupos criminales o armados no estatales que luchan por el control territorial en áreas desmovilizadas y en otras regiones, debido a que no se estableció una estrategia efectiva (incluso como parte de los acuerdos de desmovilización y de paz anteriores) o políticas orientadas a recuperar esos vacíos de poder a través de la presencia del Estado, tanto la Fuerza Pública como los servicios sociales estatales, en los territorios liberados o más alejados. Esta es una tarea pendiente que requiere acción urgente y concertada, y que se beneficiaría de la atención y el apoyo de la comunidad internacional. Dichos grupos armados hoy en día se van extendiendo e incluyen estructuras dedicadas a las economías ilícitas, disidencias, y guerrillas y paramilitares rearmados o reciclados en grupos criminales.

72. La reincorporación de excombatientes desmovilizados presenta grandes desafíos en materia de seguridad. En 2022, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional por la masiva violación del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad de excombatientes de las FARC-EP¹². La Agencia para la Reincorporación y la Normalización informó tener conocimiento del asesinato de 431 personas en proceso de reincorporación. La violencia también se manifestó ferozmente en un alarmante aumento del número de asesinatos de defensores de derechos humanos, líderes sociales y activistas ambientales, así como de ataques contra estos, que generó una decisión similar de la Corte Constitucional respecto de este colectivo en 2023¹³. La Fiscalía General informó que registró 1.197 homicidios de defensores entre 2016 y 2024. Asimismo, las comunidades étnicas y campesinas experimentan un contexto de violencia persistente, desplazamientos forzados y enfrentamiento armado en los territorios.

73. Numerosos interlocutores manifestaron gran preocupación por el reciente recrudecimiento de la violencia y el conflicto, y cómo ello está impactando en la vida de la sociedad y poniendo en peligro la legitimidad del Acuerdo de Paz. Las garantías de no repetición no se han logrado aún y parecen un objetivo difícil de alcanzar. Las economías ilícitas continúan en franca expansión, alimentando el ciclo de violencia.

74. En respuesta a estos desafíos, las autoridades informaron que están reforzando la implementación de los Decretos 2078/2017 y 660/2018, de protección de comunidades y organizaciones en los territorios; continúan implementando medidas individuales de protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos, y realizan monitoreo a través del Observatorio de Derechos Humanos y el Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización media ante la Fuerza Pública para ofrecer medidas de seguridad a excombatientes en los espacios territoriales de capacitación y reincorporación. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad implementa la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales que Atentan contra la Construcción de la Paz, incluidas las Denominadas Sucesoras del Paramilitarismo y sus Redes de Apoyo, para atacar las causas del fenómeno en áreas priorizadas, superar la debilidad institucional y transformar los factores socioculturales que facilitan la criminalidad. Asimismo, se aprobó el plan de acción para 2024.

75. Lamentablemente, las entidades locales correspondientes no implementan adecuadamente las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, una herramienta

¹² Sentencia núm. SU 020 de 2022.

¹³ Sentencia núm. SU 546 de 2023.

vital en este contexto, lo cual deja a las personas y comunidades vulneradas en situación de indefensión. El Relator Especial recibió numerosos testimonios sobre ello, incluso un ejemplo de inacción de fuerzas públicas locales a pesar de haber sido solicitada su intervención expresamente por parte de autoridades judiciales, lo que redundó en la muerte de varios habitantes en una comunidad territorial. El Relator Especial, al igual que numerosos interlocutores, expresa alarma por esta situación y urge a las autoridades gubernamentales a priorizar la respuesta a las alertas tempranas en la agenda estatal y en la implementación del Acuerdo de Paz.

76. El Gobierno informó que para impulsar la implementación de las alertas y, en caso de que corresponda, definir responsabilidades disciplinarias por incumplimiento, se creó la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas, la cual, tras entrar en funciones en 2023, adoptó un plan de trabajo de seguimiento a 44 alertas tempranas. El Relator Especial espera que estas entidades reciban las capacidades y poderes necesarios para cumplir su rol de forma efectiva.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

77. Durante su visita, el Relator Especial se centró explícitamente en analizar las medidas en los ámbitos relativos a la verdad, la justicia, la reparación, la memorialización y las garantías de no repetición adoptadas por Colombia para responder al legado de graves violaciones de derechos humanos y serias violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el marco del conflicto armado. Esta agenda de medidas está, por supuesto, intrínsecamente relacionada con la implementación del Acuerdo de Paz, pero no la abarca en su totalidad y, a la vez, la excede.

78. Colombia ha venido estableciendo una sucesión de medidas en los cinco ámbitos mencionados que, pese a sus diferentes alcances y ritmos de implementación, llevaron a la construcción de un complejo y sofisticado mecanismo normativo, institucional y programático de justicia transicional. Los procesos resultantes de la adopción de la Ley de Justicia y Paz, la Ley de Víctimas y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición dieron lugar a un entramado institucional que busca, y en muchos casos logra, dar respuesta holística a las necesidades de la sociedad colombiana en su proceso de tránsito hacia escenarios de paz.

79. Respecto al esclarecimiento de la verdad, Colombia realizó avances encomiables en la identificación de las raíces, circunstancias, características, estructuras y responsabilidades que conllevaron las violaciones cometidas en el marco del conflicto. La labor holística, imparcial y cualificada de la Comisión de la Verdad, debe ser destacada y cuenta con la más alta apreciación del Relator Especial. Las instituciones del Gobierno deben avanzar decididamente en la implementación, aún deficiente, de sus importantes recomendaciones brindando los recursos, la voluntad política y las capacidades necesarias.

80. Una dimensión esencial de la búsqueda de la verdad es el esclarecimiento del destino y paradero de las personas sometidas a desapariciones. El Relator Especial aplaude el establecimiento de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la creación del Sistema Nacional de Búsqueda. Sin embargo, expresa preocupación por los insuficientes resultados alcanzados hasta la fecha por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General y la propia Unidad de Búsqueda. Si bien hay evidentes dificultades estructurales, como las características del territorio, los mecanismos usados por los perpetradores para deshacerse de los cuerpos, el paso del tiempo y los obstáculos de acceso a los familiares de las víctimas, las entidades deben intensificar y coordinar sus esfuerzos, inclusive a través del nuevo Sistema Nacional de Búsqueda, y consagrar los recursos necesarios, también con apoyo internacional, para avanzar sistemática y ágilmente en la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas. La recolección sistemática de muestras genéticas con amplia difusión entre las víctimas, la celeridad de los análisis genético-forenses y el

avance en la búsqueda y exhumación de cuerpos de presuntas personas desaparecidas no pueden esperar.

81. El Estado adoptó numerosos procesos para promover la rendición de cuentas ante la justicia por parte de los miembros del paramilitarismo, los grupos armados y la Fuerza Pública acusados de las graves violaciones mencionadas. El Relator Especial toma nota de los inmensos esfuerzos consagrados a esta labor de difícil ejecución en el marco de un conflicto armado, con los riesgos y dificultades que ello conlleva. Las sentencias alcanzadas por el Tribunal de Justicia y Paz ofrecieron justicia y verdad a las víctimas en los procesos finalizados y ayudaron a identificar las estructuras involucradas, aunque sin establecer la responsabilidad de altos rangos. Pese a los esfuerzos realizados, el Relator Especial observó con preocupación los marcados retrasos en el procesamiento de casos del Tribunal y la dificultad de implementación de las medidas reparatorias contenidas en sus fallos.

82. Por su parte, la labor que está llevando adelante la Jurisdicción Especial para la Paz para investigar y elucidar la macrocriminalidad y las altas responsabilidades involucradas en muchas de las graves violaciones cometidas durante el conflicto, los enfoques diferenciales adoptados para dar cuenta de las victimizaciones allí sufridas y la oportunidad de diálogo y de restauración que busca promover entre víctimas y comparecientes representan un aporte muy importante a la rendición de cuentas. Es destacable, asimismo, el procesamiento de muy altos mandos militares, grados a los que no llegó la justicia ordinaria. No es menor la contribución de la Jurisdicción Especial para la Paz a la ruptura del negacionismo en temas como los llamados “falsos positivos”, mostrando la sistematicidad y generalidad de dichos crímenes de guerra y contra la humanidad.

83. El Relator Especial tomó nota con preocupación de las críticas acerca de la insuficiente participación de las víctimas en la definición de los proyectos de sanciones propias, que hasta el momento han considerado principalmente la opinión de los perpetradores y no proveen verdadera restauración del daño. También nota con preocupación las críticas respecto del insuficiente cumplimiento por parte de algunos comparecientes del estándar de verdad plena, detallada y exhaustiva (requerido en el Acuerdo de Paz) para beneficiarse de sanciones más benévolas que aquellas que les corresponderían en la justicia ordinaria.

84. Con relación a las falencias señaladas en torno a ambas jurisdicciones, el Relator Especial resalta que justicia retardada es justicia denegada, y que las víctimas de violaciones ocurridas hace décadas tienen el derecho humano a un remedio pronto y efectivo, y a la justicia. Es obligación de los Estados investigar, perseguir y sancionar pronta y adecuadamente, guardando proporcionalidad con la gravedad del crimen cometido, las graves violaciones de derechos humanos y derecho humanitario, conforme a los estándares internacionales¹⁴. El Relator Especial considera importante recordar que el ofrecimiento de amplios beneficios procesales indebidamente en casos de graves violaciones de derechos humanos (como puede ser el otorgamiento de sanciones no privativas de la libertad sin respeto al estándar internacional de proporcionalidad) acarrea injusticias e impunidad de hecho. Se insta a las autoridades y a las partes contratantes y garantes en negociaciones de paz actuales y futuras a tener debidamente en cuenta estos estándares.

85. Durante la visita, el Relator Especial se entrevistó con numerosas víctimas del conflicto armado. Sus testimonios dieron cuenta de barbaries perpetradas contra millones de personas y de la continuidad de muchas de esas vulneraciones tras la firma del Acuerdo de Paz. Constatar el número de víctimas, que asciende a más de 9,5 millones de personas, es sencillamente desolador. Colombia adoptó con gran esfuerzo y mérito un dispositivo institucional para ofrecer reparación a las víctimas, fundado en la centralidad de ellas y en el principio de reparación integral, cumpliendo en general con los estándares internacionales en la materia. Es un gran desafío dar reparación al número gigantesco de víctimas, el cual, a su vez, continúa creciendo.

¹⁴ A/HRC/48/60, párrs. 20 a 27; y A/HRC/54/24, párrs. 43 a 45.

86. En lo que atañe al aspecto financiero, para dar respuesta eficaz a este reto es necesario plantear mecanismos de financiamiento al programa de reparación que complementen lo establecido en el presupuesto nacional, tales como políticas impositivas de corte temporario, la efectiva incautación de bienes a los perpetradores (a todas luces insuficiente hasta la fecha), y la clara escisión (y no yuxtaposición) del presupuesto de la Unidad para las Víctimas, dedicado a la indemnización de las víctimas, respecto de aquel dedicado a la asistencia humanitaria o de emergencia a las víctimas. Colombia también requiere apoyo de la comunidad internacional en la materia, a la cual se insta a estudiar y adoptar alternativas en este campo.

87. En lo que respecta a lo procedimental, es preocupante que en el proceso de registro de víctimas ante la Unidad para las Víctimas la carga de la prueba recaiga sobre ellas a la hora de demostrar una condición de fuerza mayor que les haya impedido tramitar su estatus de víctimas en el plazo estipulado, cuando es evidente que el conflicto armado fue el mayor obstáculo en ese sentido. Por su parte, la rehabilitación física y psicosocial de las víctimas ha sido deficiente, y requiere de inmediato apuntalamiento.

88. Los letárgicos procesos de restitución de tierras, incluso en los casos para los que existen resoluciones de la Unidad de Restitución de Tierras en favor de las víctimas, revisten gran preocupación y requieren de una mayor articulación de esfuerzos interinstitucionales que permitan el acceso efectivo y seguro a las tierras de las comunidades, en su mayoría campesinas, indígenas y afrocolombianas, afectadas por el desplazamiento forzado.

89. Respecto de la memorialización y educación histórica sobre el conflicto, el Relator Especial toma nota de los variados esfuerzos realizados y de las importantes instituciones creadas para trabajar en la materia, y remarca la necesidad de adoptar una política pública global de memoria y educación histórica sobre el conflicto armado, que oriente la política pública de las entidades nacionales y territoriales e incluya los hallazgos de la Comisión de la Verdad y las sentencias judiciales pertinentes. También será vital garantizar la autonomía e independencia del Centro Nacional de Memoria Histórica y el museo nacional de la memoria, evitando su permeabilidad a vaivenes políticos que puedan llevar al revisionismo de las violaciones ocurridas.

90. Las garantías de no repetición en Colombia se vinculan llanamente a la implementación de las pautas definidas en el Acuerdo de Paz y en normativas previas, y revisten numerosas aristas de urgente atención. La insuficiente implementación de aspectos esenciales para la no repetición contenidos en dicha normativa está generando graves violaciones de derechos humanos de víctimas indígenas, afrocolombianas, campesinas, personas defensoras de derechos humanos y excombatientes. Existen dificultades de implementación de algunos aspectos de esta agenda, e importantes rezagos heredados de la Administración anterior. El Relator Especial destaca los esfuerzos renovados de este Gobierno por avanzar en las negociaciones de paz con grupos armados y criminales (negociaciones que deben incluir, sin dilaciones, a las víctimas y la sociedad civil), y la incipiente propuesta relativa a la tan necesaria y postergada reforma agraria.

91. Sin embargo, estas respuestas no pueden dejar de incluir estrategias de presencia estatal efectiva en los territorios más afectados por el conflicto, lograr la implementación efectiva e inmediata de las alertas tempranas, brindar reparación integral a las víctimas, incluida la restitución de tierras, y garantizar condiciones sostenibles que permitan el retorno de víctimas, la reincorporación de excombatientes y la labor de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. La impostergable reforma del sector de la seguridad, en especial del estamento militar —que ha registrado un menor progreso—, también debe ser priorizado para contribuir a la construcción de la paz y el respeto irrestricto de los derechos humanos en todos los territorios del país.

A. Recomendaciones al Estado

92. El Relator Especial recomienda a las autoridades del Estado:

a) Proveer los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios y facilitar las capacidades ejecutorias del Comité de Seguimiento y Monitoreo, para que pueda realizar su labor fundamental de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad;

b) Asegurar que todas las instituciones estatales con competencia adopten con celeridad medidas efectivas para implementar las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad, fortalezcan la colaboración técnica con el Comité de Seguimiento y Monitoreo y profundicen las actividades de difusión y enseñanza del informe en todos los territorios del país, con el fin de garantizar su apropiación por parte de toda la población;

c) Garantizar que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y el Grupo interno de trabajo de búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas, de la Fiscalía General de la Nación, redoblen esfuerzos para acelerar la búsqueda de personas desaparecidas. Para ello deben contar con las capacidades operativas y técnicas necesarias, que incluyan la capacitación y certificación de su personal conforme a los estándares internacionales y el acceso a los recursos tecnológicos, financieros y humanos necesarios;

d) Asegurar que las tres entidades mencionadas intensifiquen la armonización de esfuerzos y el intercambio de información, inclusive a través del nuevo Sistema Nacional de Búsqueda, para avanzar decidida y rápidamente en la búsqueda, exhumación y realización de análisis genético-forenses, e identificación de personas desaparecidas;

e) Garantizar que las tres entidades intensifiquen los esfuerzos de recolección de muestras genéticas realizando campañas continuas en todo el país y asegurando su adecuada difusión. Deben también asegurar que todas las muestras son adecuadamente procesadas, clasificadas y registradas en bases de datos accesibles a las entidades encargadas de búsqueda de personas, conforme a los estándares internacionales;

f) Que el Tribunal de Justicia y Paz intensifique sus esfuerzos y cuente con los recursos humanos, técnicos y de información necesarios para acelerar el procesamiento de casos relativos al conflicto armado bajo su jurisdicción, para invertir el rezago existente. Las entidades públicas competentes deben asegurar la implementación urgente de las medidas reparatorias contenidas en los fallos del Tribunal;

g) Que la Fiscalía General acelere la investigación y persecución penal de los responsables de graves violaciones durante el conflicto armado para invertir el rezago existente. En los casos en que los comparecientes se presentan ante la Jurisdicción Especial para la Paz, la Fiscalía debe seguir investigando hasta tanto la Jurisdicción profiera resoluciones de conclusiones en cada macrocaso;

h) Que la Jurisdicción Especial para la Paz garantice el cumplimiento por los comparecientes del estándar de verdad plena, detallada y exhaustiva para poder beneficiarse de sanciones más benévolas que aquellas que les corresponderían en la justicia ordinaria, y que en la definición de los proyectos de sanciones propias se considere preponderantemente las opiniones de las víctimas para asegurar que proveen verdadera restauración al daño sufrido;

i) Que la Jurisdicción Especial para la Paz profundice en la articulación de información con la jurisdicción ordinaria, así como entre sus propios despachos judiciales;

j) Que las jurisdicciones ordinaria y especial aseguren que los procesos judiciales contra perpetradores de las graves violaciones mencionadas cumplan con la obligación de investigar, perseguir y sancionar —de forma pronta, adecuada y

guardando proporcionalidad con la gravedad del crimen cometido— las graves violaciones de los derechos humanos, conforme a los estándares internacionales, garantizando la realización del derecho de las víctimas a la justicia y la reparación, como se detalla en los informes anteriores del Relator Especial¹⁵. Las autoridades, partes contratantes y garantes en negociaciones de paz actuales y futuras deben tener debidamente en cuenta estos estándares;

k) Que las entidades con mandato relativo a la reparación integral de víctimas, incluida la Unidad para las Víctimas, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, deben adoptar las medidas necesarias para avanzar en el otorgamiento de reparación integral a las víctimas, incluida la compensación, restitución y rehabilitación;

l) Evaluar, respecto de la financiación del programa de reparaciones, la adopción de mecanismos que complementen el presupuesto nacional, como aquellos descritos en el informe del Relator Especial sobre la financiación de las reparaciones¹⁶, incluidas las políticas impositivas; afianzar los mecanismos existentes de financiación del Fondo para la Reparación de las Víctimas, incluida la efectiva incautación de bienes a los perpetradores de violaciones de derechos humanos, y considerar escindir (evitando la yuxtaposición) el presupuesto de la Unidad para las Víctimas, dedicado a la indemnización de las víctimas, respecto de aquel dedicado a la asistencia humanitaria o de emergencia a las víctimas, asegurando suficiente presupuesto a ambos;

m) Garantizar que en el proceso de registro de víctimas ante la Unidad para las Víctimas la carga de la prueba no recaiga sobre ellas a la hora de demostrar una condición de fuerza mayor durante el conflicto que les haya impedido tramitar su estatus de víctima dentro del plazo estipulado;

n) Asegurar que las medidas de rehabilitación física y psicosocial ofrecidas por el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas cuentan con los recursos financieros y humanos, y la capacidad técnica necesaria, para responder adecuadamente a las necesidades de las víctimas;

o) Adoptar las medidas necesarias para invertir la mora administrativa y judicial en las decisiones de restitución de tierras; intensificar la conjunción de esfuerzos interinstitucionales que permitan el efectivo acceso a las tierras de las personas y comunidades que cuentan con decisiones favorables; revisar las causas de la alta tasa de denegación de solicitudes en la fase administrativa, e invertir la tendencia en caso de establecerse que hay irregularidad en dichas decisiones;

p) Adoptar una política estatal global de memorialización del conflicto que brinde orientación a la política pública de las entidades nacionales y territoriales en la materia, e incluya los hallazgos de la Comisión de la Verdad y las sentencias judiciales pertinentes;

q) Intensificar las actividades de las autoridades locales y nacionales en materia de memoria histórica relativa al conflicto armado en sus respectivas jurisdicciones, inclusive a través de la memorialización de los sitios en donde ocurrieron graves violaciones de derechos humanos;

r) Que el Ministerio de Educación adopte una política educativa nacional de educación histórica sobre el conflicto asegurando su incorporación efectiva en el currículo de los diferentes niveles de educación formal, para garantizar su aplicación efectiva y sistemática en todo el país;

s) Crear un museo nacional de la memoria, y garantizar su autonomía y la del Centro Nacional de Memoria Histórica, evitando su permeabilidad a vaivenes políticos;

¹⁵ A/HRC/48/60 y A/HRC/54/24.

¹⁶ A/78/181.

t) **Adoptar una política transparente de custodia y acceso a los archivos de la Comisión de la Verdad almacenados en el Archivo General de la Nación;**

u) **Garantizar la participación efectiva de las víctimas en las negociaciones de paz con grupos armados y/o criminales para asegurar que las decisiones y mecanismos allí establecidos respeten sus derechos a la verdad, justicia y reparación;**

v) **Avanzar en el proceso de reforma del sector de la seguridad, en especial del estamento militar donde existen más rezagos, y de la justicia penal militar y policial, conforme a los estándares internacionales. Debe escindirse la Policía Nacional del Ministerio de Defensa y del sistema de justicia militar;**

w) **Avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz adoptando con urgencia estrategias efectivas de presencia estatal en los territorios más afectados por el conflicto, mediante el trabajo sostenido de las entidades públicas pertinentes en las áreas de seguridad, bienes y servicios públicos, acceso a la tierra y oportunidades productivas;**

x) **Garantizar condiciones de vida sostenibles y una seguridad personal que permitan el retorno de víctimas desplazadas, la reincorporación de excombatientes y la labor de las personas defensoras de derechos humanos y los líderes sociales sin riesgos ni interferencias;**

y) **Asegurar que las entidades nacionales y territoriales con mandato para implementar las alertas tempranas otorgadas por la Defensoría del Pueblo coordinen y ejecuten los mecanismos y recursos necesarios para garantizar su efectivización inmediata. Asimismo, se debe monitorear su estado de implementación en todos los territorios, inclusive a través de la labor de la Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida y a las Alertas Tempranas, y publicar cifras mensuales al respecto.**

B. Recomendaciones a la comunidad internacional

117. Se recomienda:

a) **Apoyar la financiación del programa de reparación para las víctimas, en particular las partidas dirigidas a los servicios de rehabilitación física y psicosocial y a la compensación económica, inclusive a través de mecanismos suplementarios de financiación de estos programas, como aquellos descritos en el informe del Relator Especial sobre la financiación de las reparaciones¹⁷;**

b) **Prestar apoyo técnico y financiero para suplementar las capacidades existentes para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas dado el rezago existente que incluya el equipamiento, los recursos y la capacitación forense de alta complejidad necesarios;**

c) **Que la comunidad internacional, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, presten atención y apoyo urgentes al diseño y ejecución de estrategias y políticas orientadas a abordar los alarmantes focos de conflicto existentes en el territorio colombiano; que se implementen medidas de protección de las comunidades y grupos sociales vulnerables a tal violencia, y se recupere la presencia estatal, tanto de la Fuerza Pública como de las instituciones que brindan servicios públicos esenciales, en los territorios liberados por grupos armados o criminales o afectados por sus acciones.**

¹⁷ *Ibid.*