

El rol de las entidades territoriales en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

El rol de las entidades territoriales en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

El rol de las entidades territoriales en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

© Juan Ospina y Cielo Linares
© Comisión Colombiana de Juristas
Carrera 15 A Bis No. 45-37
C.P. 111311
Bogotá, Colombia
Teléfono: (571) 744 9333
Fax: (571) 743 2643
comunicaciones@coljuristas.org
www.coljuristas.org

ISBN: 978-958-9348-86-4

Primera edición
Febrero de 2019
Bogotá, Colombia

Autores

Juan Ospina y Cielo Linares

Coordinación editorial

Gustavo Gallón
Silvia Ojeda

Corrección de estilo

Hernando Sierra

Diseño y diagramación

Alejandro Medina



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Esta publicación es posible gracias al apoyo financiero de la National Endowment for Democracy. Los puntos de vista aquí expuestos reflejan exclusivamente la opinión de las organizaciones que aportaron la información para este informe y, por lo tanto, no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la National Endowment for Democracy.

Contenido

Introducción / 7

1. Los derechos de las víctimas de violaciones de los DDHH e infracciones del DIH en el marco del conflicto armado / 11

1.1. El derecho a la verdad / 11

1.2. El derecho a la justicia / 15

1.3. El derecho a la reparación integral / 17

1.4. El derecho a la no repetición / 21

2. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición / 24

2.1 La Jurisdicción Especial para la Paz / 29

2.2 La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición / 30

2.3 Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas / 34

3. La política pública de atención y reparación integral a las víctimas / 39

3.1 Las competencias de las entidades territoriales en la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado / 43

3.2 Articulación para la implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas / 47

4. Las entidades territoriales y la implementación del SIVJRNR / 54

4.1 La autonomía territorial y los principios para el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales / 55

4.2 La implementación territorial del SIVJRNR / 63

Bibliografía / 80

Introducción

Colombia ha vivido en los últimos años un proceso en el que se ha puesto en evidencia la importancia de profundizar en las posibles tensiones que pueden existir entre la búsqueda de la paz y la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, en especial en las responsabilidades penales derivadas de violaciones de los derechos humanos (DDHH) e infracciones del derecho internacional humanitario (DIH) en conflictos armados, a fin de cumplir con los estándares internacionales en la materia y asegurar, en todo caso, la posibilidad de acuerdos que permitan la terminación negociada de conflictos armados.

El proceso, en las condiciones adelantadas, no tenía precedentes en el país, pues con anterioridad los acuerdos de terminación de conflictos habían aceptado —incluso impuesto como condición necesaria— la incorporación al ordenamiento jurídico de disposiciones legales que declararan amnistías e indultos generales para todas las partes involucradas, como pactos de impunidad, sin considerar las responsabilidades, la gravedad de las conductas o los derechos de las víctimas. Por ejemplo, durante las décadas de los ochenta y los noventa del siglo XX se dieron varios procesos de paz que terminaron con normas que concedieron amnistías o indultos¹, soportadas en la idea de prevalencia de la reconciliación, sin adelantar procesos de justicia o de esclarecimiento de la verdad que pudieran satisfacer los derechos de las víctimas.

A nivel internacional tampoco existía un precedente aplicable al conflicto armado en Colombia, el cual presenta un alto grado de complejidad en razón a su extensión, la multiplicidad de actores involucrados, el número de víctimas y la diversidad de las conductas cometidas, entre otros aspectos. Además, resultó novedosa, por ejemplo, la aceptación de las partes

¹ Véase las leyes 37 de 1988, 35 de 1982, 39 de 1985 y 77 de 1989, y los decretos 473 de 1982, 206 de 1990, 213 de 1991 y 1943 de 1991.

negociadoras del Acuerdo Final de acudir ante un mismo tribunal de justicia bajo reglas de juego equilibradas, con el fin de reconocer la comisión de conductas muy graves contra la humanidad que deben ser objeto de sanción y no de amnistía, indulto o renuncia a la persecución penal.

Por esa razón, la importancia de la creación novedosa de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante SIVJRNR o Sistema Integral) que partiera del principio de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; de reconocer de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido; del principio de reconocimiento de responsabilidad por parte de todos quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto y se vieron involucrados de algún modo en graves violaciones de los DDHH o en graves infracciones del DIH; y del principio de satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición².

Los mecanismos y las medidas establecidas en el acuerdo que, en teoría, se encuentran dispuestas para atender de manera satisfactoria y con adecuados estándares los derechos de las víctimas, requirieron en todo caso un proceso de implementación normativa que permitiera la estructuración y la consolidación en el ordenamiento jurídico, así como la evaluación de la Corte Constitucional, a fin de empezar a funcionar en conformidad con el acuerdo y sin modificaciones que pudieran afectar su concepción³.

Con ocasión de dicho proceso se efectuó una reforma constitucional en el 2017 con el propósito de crear el SIVJRNR, el cual tiene la integralidad como condición esencial para la no repetición, de tal forma que los mecanismos y las medidas logren un máximo de justicia y de rendición de cuentas sobre las violaciones de los DDHH y las infracciones del DIH ocurridas a lo largo del conflicto, y se contribuya así al esclarecimiento de la verdad del conflicto y la construcción de la memoria histórica. De esta manera, los mecanismos y las medidas buscan darle una respuesta integral a las víctimas, por lo que no pueden entenderse de forma aislada, sino al estar interconectados por medio de relaciones de condicionalidad

2 Inciso segundo del artículo transitorio 1 del título transitorio de la Constitución Política, incorporado mediante el Acto legislativo 1 de 2017.

3 Dicho proceso de implementación se desarrolló a partir de facultades especiales concedidas por el Congreso de la República, mediante reforma constitucional, al presidente de la República, y mediante el establecimiento de un procedimiento legislativo rápido de aprobación de normas que permitieran consolidar los contenidos que soportaron la terminación del conflicto. Véase el Acto legislativo 01 de 2016.

y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia, siempre fundados en el reconocimiento de la verdad y las responsabilidades.

Adicionalmente, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo transitorio 1 del título transitorio de la Constitución Política, incorporado mediante el Acto legislativo 1 de 2017, el Sistema Integral tiene un enfoque territorial, diferencial y de género que corresponde a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población, y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y las niñas víctimas del conflicto armado.

En relación con el enfoque territorial, luego de los avances normativos en la organización y la puesta en marcha, los mecanismos del SIVJRNR se enfrentan a diversos desafíos para su implementación y funcionamiento adecuado. En particular, es necesario comprender en detalle el rol de las entidades territoriales en la implementación del proceso de justicia transicional derivado de la implementación del Acuerdo Final, analizar los retos originados en la ejecución de políticas de descentralización y desconcentración territorial, así como del respeto de la autonomía territorial y de los principios que rigen la interrelación entre los diferentes niveles del Estado.

Así las cosas, este documento, el cual hace parte de la serie “Las víctimas en el centro del acuerdo” y se desarrolló con el apoyo de National Endowment for democracy (NED), incorpora algunos puntos de vista sobre las condiciones requeridas para la aplicación y el desarrollo de las dinámicas territoriales de los mecanismos del SIVJRNR, así como sobre la articulación Nación-territorio, a fin de determinar el rol relevante de las entidades territoriales a la hora de garantizar los derechos de las víctimas.

Para tal efecto, se incorpora el análisis sobre los derechos de las víctimas de violaciones de los DDHH e infracciones del DIH a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; luego, se presentan las características principales que permitan comprender el funcionamiento del SIVJRNR, y se realiza una aproximación a la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado vigente. Por último, se incorporan algunas consideraciones sobre el rol de las entidades territoriales en la implementación y el funcionamiento adecuado del SIVJRNR, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas.

El eje esencial de este estudio es la comprensión de la importancia de la labor de las autoridades de las entidades territoriales para la garan-

tía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la repetición y la no repetición, en la medida en que son actores determinantes en la dirección y gestión de asuntos y materias a nivel local, departamental o regional, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y en el propósito de responder a la aplicación de los principios básicos de distribución y articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

1. Los derechos de las víctimas de violaciones de los DDHH e infracciones del DIH en el marco del conflicto armado

1.1. El derecho a la verdad

Cuando no se ha hecho el esfuerzo de esclarecer la verdad, las violaciones de los DDHH y las infracciones del DIH se resguardan bajo un manto de impunidad crónica, de manera que se conforman sociedades conflictivas y divididas de forma inexorable. En estas circunstancias, no solo nace la desconfianza entre diferentes grupos de la sociedad, sino también entre esta y las instituciones públicas. Así, de la necesidad de evitar esta repetición cíclica de los diversos actos de violencia que caracterizan a una sociedad en conflicto, se consolidó la formulación del derecho a la verdad.

Uno de los grandes e históricos reclamos de la sociedad civil y de las organizaciones de víctimas es contar con una verdad objetiva y plena, realizada por un órgano independiente y autónomo que permita construir las memorias colectivas e individuales necesarias para recuperar el tejido social que dañaron la vulneración de los DDHH y las infracciones del DIH. Asimismo, uno de los objetivos de todo proceso de esclarecimiento de la verdad es evitar el revisionismo histórico y el negacionismo⁴.

⁴ Comisión de Derechos Humanos, *La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos*, Naciones Unidas, 49º periodo de sesiones, doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997.

El derecho a la verdad se reconoce de manera amplia. En efecto, se establece en numerosos tratados e instrumentos internacionales, en la legislación de un gran número de países, en la legislación nacional, regional e internacional, al igual que en resoluciones de organismos intergubernamentales de ámbito mundial y en la doctrina internacional⁵.

En la actualidad se considera que este derecho tiene dos dimensiones: una individual y una colectiva. La primera consiste en el derecho que tienen las víctimas de graves violaciones de DDHH e infracciones del DIH, sus familiares y la sociedad en general, a conocer los hechos,

5 El derecho a la verdad se ha reconocido en numerosos instrumentos internacionales, entre los cuales se destacan los siguientes: “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de DDHH y de violaciones graves del DIH a interponer recursos y obtener reparaciones” (principios 11, 22(b) y 24); “Principios rectores de las Naciones Unidas sobre el Desplazamiento Interno” (principio 16(1)); “Conjunto actualizado de principios para la protección y la promoción de los DDHH mediante la lucha contra la impunidad” (principios 2 y siguientes); “Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas” (artículo 24); “Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales” (artículo 32); “Resolución XIII adoptada por la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja” (1986); Resoluciones 1056 (1987), 1414 (2004) y 1463 (2005) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa; Resoluciones AG/RES.2175 (XXXVI-O/06), AG/RES.2267 (XXXVII-O/07), AG/RES.2406 (XXXVIII-O/08), AG/RES.2509 (XXXIX-O/09) y AG/RES.2595 (XL-O/10) de la Asamblea General de la OEA. Frente a la jurisprudencia internacional consideramos relevante la siguiente: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Barrios Altos vs. Perú, sentencia de 14 de marzo de 2001; caso Goiburú y otros vs. Paraguay, sentencia de 22 de septiembre de 2006; caso Ximenes Lopes vs. Brasil, sentencia de 4 de julio de 2006; caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 31 de enero de 2006; caso La Cantuta vs. Perú, sentencia de 29 de noviembre de 2006; caso Baldeón García vs. Perú, sentencia de 6 de abril de 2006; caso Masacres de Ituango vs. Colombia, sentencia de 1 de julio de 2006; caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, sentencia de 5 de julio de 2006; y caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia, sentencia de 11 de mayo de 2007. Comité de Derechos Humanos, dictamen de 28 marzo de 2006, caso Mariam, Philippe, Auguste y Thomas Sankara c. Burkina Faso, comunicación n.º 1159/2003, párrafo 12.2, CCPR/C/86/D/1159/2003; y dictamen de 21 de julio de 1983, caso María del Carmen Almeida de Quintero y Elena Quintero de Almeida (Uruguay), Comunicación n.º 107/1981, párrafo 14. Finalmente, entre la doctrina de órganos internacionales se puede citar, entre otros: Consejo de Seguridad, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General*, Naciones Unidas, doc. S/2004/16, 3 de agosto de 2004; Consejo de Seguridad, *Report of the assessment mission on the establishment of an international judicial commission of inquiry for Burundi*, Naciones Unidas, doc. S/2005/158, 11 de marzo de 2005; Consejo Económico y Social, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia*, Naciones Unidas, 61º periodo de sesiones, doc. E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, párrafo 5. Véanse también los estudios de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Consejo Económico y Social, *Promoción y protección de los derechos humanos. Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Naciones Unidas, 62º periodo de sesiones, doc. E/CN.4/2006/91, 9 de enero de 2006; Asamblea General, *El derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Naciones Unidas, 5º periodo de sesiones, doc. A/HRC/5/7, 7 de junio de 2007; y Asamblea General, *El derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Naciones Unidas, 12º periodo de sesiones, doc. A/HRC/12/19, 21 de agosto de 2009.

las circunstancias y los motivos de los hechos victimizantes, así como la identidad de quienes participaron en su perpetración⁶. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha precisado que “[e]l derecho a conocer la verdad [...] constituye una obligación que el Estado debe satisfacer respecto a los familiares de las víctimas [...]. Tales obligaciones surgen fundamentalmente de lo dispuesto en los artículos 1(1), 8(1), 25 y 13 de la Convención Americana”⁷.

A su vez, tal como lo manifestó tanto la alta comisionada de las Naciones Unidas para los DDHH como los dos órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)⁸, el derecho a la verdad se encuentra estrechamente vinculado con el derecho de acceso a la justicia, en particular “*el derecho a un recurso efectivo, el derecho a la protección jurídica y judicial, [...] el derecho a una investigación eficaz, el derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial, el derecho a obtener reparación*”⁹. Esto se debe a que la verdad es fundamental para reconocer la dignidad inherente al ser humano.

En el proceso de justicia transicional que atraviesa en la actualidad la sociedad colombiana, el derecho a la verdad tiene un papel preponderante, en la medida en que,

“Es un derecho individual que asiste tanto a las víctimas como a sus familiares, pero también tiene una dimensión colectiva y social. En este último sentido, el derecho a la verdad está estrechamente ligado al Estado de derecho y a los principios de transparencia, responsabilidad y buena gestión de los asuntos públicos en una sociedad democrática. Constituye junto con la Justicia, la memoria y la reparación, uno de los pilares de la lucha contra

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso La Cantuta vs. Perú, sentencia de 29 de noviembre de 2006, serie C n.º 162. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso Ignacio Ellacuría y otros c. El Salvador, informe n.º 136/99, sentencia de 22 de diciembre de 1999, párrafo 221.

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso Ignacio Ellacuría y otros c. El Salvador.

8 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso 19 Comerciantes vs. Colombia, sentencia de 5 de julio de 2004; caso hermanos Gómez-Paquiyaury vs. Perú, sentencia de 8 de julio de 2004; caso Tibi Vs. Ecuador, sentencia de 7 de septiembre de 2004; caso Molina Theissen vs. Guatemala, sentencia de 3 de julio de 2004; caso de la Comunidad de Moiwana vs. Surinam, sentencia de 15 de junio de 2005; caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala, sentencia de 22 de noviembre de 2004; caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, sentencia de 1 de marzo de 2005; caso Masacre de Mapiripán vs. Colombia, sentencia de 15 de septiembre de 2005, y caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, sentencia de 25 de noviembre de 2003.

9 Consejo Económico y Social, *Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Naciones Unidas, 62º periodo de sesiones, doc. E/CN.4/2006/91, 9 de enero de 2006, párrafo 57.

la impunidad de las violaciones graves a los derechos humanos y de las infracciones del derecho internacional humanitario¹⁰”.

Adicionalmente, el derecho a la verdad tiene un énfasis asociado con la situación de las personas desaparecidas que ha sido reconocido en diversos instrumentos. El artículo 32 del “Protocolo I” de los Convenios de Ginebra establece “*el derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros*”. El artículo 24 de la “Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada”, del 2006, dispone que “*cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado parte tomará las medidas adecuadas a este respecto*”.

Finalmente, debe señalarse que la Corte Constitucional ha concluido que las víctimas tienen derecho a la verdad, lo cual se encuentra íntimamente ligado al respeto de la dignidad humana, a la memoria y a la imagen de la víctima, y se define como “*la posibilidad de conocer lo que sucedió y en buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real*”¹¹. Además, ha señalado que este derecho comporta a su vez: 1) el derecho inalienable a la verdad; 2) el deber de recordar; y 3) el derecho de las víctimas a saber:

“El primero, comporta el derecho de cada pueblo a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias que llevaron a la perpetración de los crímenes. El segundo, consiste en el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión como parte de su patrimonio, y por ello se deben adoptar medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al estado. Y el tercero, determina que, independientemente de las acciones que las víctimas, así como sus familiares o allegados puedan entablar ante la justicia, tiene el derecho imprescriptible a conocer la verdad, acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones, y en caso de fallecimiento o desaparición acerca de la suerte que corrió la víctima”¹².

¹⁰ Asamblea General, *El derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Conclusiones)*, Naciones Unidas, 5º periodo de sesiones, doc. A/HRC/5/7, 7 de junio de 2007.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2002 (3 de abril), MM.PP.: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

¹² Corte Constitucional, sentencia C-454 de 2006 (6 de septiembre), M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

1.2. El derecho a la justicia

Las víctimas de crímenes internacionales tienen derecho a acceder a la administración de justicia, lo que implica que estas deben contar con las condiciones para hacer efectivos sus derechos en el marco de los procesos judiciales. Este derecho consiste en la garantía de que todas las personas a las que se les han violado sus derechos, así como sus familiares, puedan acceder a diferentes mecanismos para su protección, lo que implica la correlativa obligación del Estado de proveer los mecanismos adecuados que permitan lograr dicho propósito¹³. Asimismo, a fin de que sea efectivo es necesario que se satisfaga tanto su dimensión formal (el acceso como tal a la administración de justicia) como material, es decir, que las personas cuenten con una participación efectiva en todas las etapas del proceso¹⁴.

Este derecho es una obligación incorporada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles¹⁵, de manera que es inderogable¹⁶. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) prohíbe la suspensión de garantías judiciales que son esenciales para la protección de derechos no derogables (artículo 27.1), en lo cual se incluye el acceso a la justicia¹⁷.

Adicionalmente, el artículo 25 de la CADH establece, de manera específica, la protección judicial que el Estado está obligado a reconocer a

¹³ Artículo 2(3) del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”; artículo 25 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”; artículo 7(1) (a) de la “Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos”; artículo 9 de la “Carta Árabe de Derechos Humanos”; artículo 13 de la “Convención Europea de Derechos Humanos”; y artículo 47 de “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”.

¹⁴ Otros aspectos de esta dimensión material del derecho al acceso a la justicia incluyen: la existencia de procesos judiciales que puedan sostenerse de manera completa; que las personas conozcan los medios para ejercer y hacer reconocer los derechos de los que son titulares; y obtener una decisión que, de manera efectiva, satisfaga los derechos violados.

¹⁵ La Asamblea General de las Naciones Unidas desde 1997 manifiesta que *“las cuestiones relacionadas con la aplicación interna del Pacto deben considerarse teniendo en cuenta dos principios del derecho internacional: el primero, reflejado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, es que ‘Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado’. [...] El segundo principio está reflejado en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual ‘Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley’.* Consejo de Derechos Económicos y Sociales y Culturales, Reporte de la 16^o y 17^o de sesiones, Naciones Unidas, doc. E/1998/22, 1997.

¹⁶ Comité de Derechos Humanos, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, *Observación general n.º 29. Estados de emergencia*, Naciones Unidas, doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.1131, de agosto de 2011.

¹⁷ De igual forma, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas prescribe que el recurso de hábeas corpus no es derogable.

las personas, al incorporar *“el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra violaciones de sus derechos fundamentales”*. Los párrafos a y b del mencionado artículo establecen, respectivamente, cómo los Estados tienen la obligación de *“garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso”*, y de *“desarrollar las posibilidades de recurso judicial”*. De allí el énfasis que se hace en que exista un recurso judicial efectivo, y no simplemente la posibilidad de acudir a la justicia, en el propósito de asegurar la reparación de los derechos vulnerados.

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), esta obligación implica que el Estado tiene la,

“responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales. [...] que, ante toda violación de derechos protegidos por la Convención, el deber de investigar debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, [...] [d]el artículo 8 de la Convención se desprende que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, o sus familiares, deben contar con amplias posibilidades de ser oídos y actuar en los respectivos procesos, tanto en procura del esclarecimiento de los hechos y del castigo de los responsables, como en busca de una debida reparación” 18.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la justicia conlleva una serie de garantías para las víctimas y unos deberes correlativos para el Estado. En este sentido, en la sentencia C-871 de 2003 señaló que las víctimas tienen derecho no solo a que se las repare económicamente, sino también a conocer la verdad y a que se haga justicia. Asimismo, dicha Corporación ha establecido una serie de reglas interrelacionadas para salvaguardar el derecho a la justicia: 1) prevenir las graves violaciones de DDHH; 2) luchar contra la impunidad; 3) establecer mecanismos de acceso ágil, oportuno, pronto y eficaz a la justicia; 4) investigar, procesar y sancionar judicialmente a

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Durand y Ugarte vs. Perú, sentencia de 16 de agosto de 2000, párrafos 121, 123, 128, 129 y 130.

los responsables de graves violaciones de DDHH; 5) respetar el debido proceso; 6) establecer plazos razonables para los procesos judiciales; 7) iniciar *ex officio* las investigaciones en casos de graves violaciones contra los DDHH; 8) velar porque los mecanismos judiciales internos no conduzcan a la impunidad y al ocultamiento de la verdad; 9) establecer limitantes frente a figuras como el *non bis in idem* y la prescripción de la acción penal y de las penas; 10) determinación de límites frente a figuras de exclusión de responsabilidad penal o de disminución de las penas en procesos de transición; 11) la legitimidad de las víctimas y de la sociedad, en casos de graves violaciones de los DDHH y del DIH para hacerse parte civil dentro de los procesos penales; 12) la participación de las víctimas dentro del proceso penal; y 13) la garantía del derecho a la justicia garantiza también los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas¹⁹.

1.3. El derecho a la reparación integral

Desde comienzos del siglo XX se ha planteado, a nivel internacional, la importancia de la reparación y su aceptación como derecho consuetudinario y principio general de derecho. En un histórico fallo de 1927, la Corte Permanente de Justicia Internacional estableció que *“la reparación debe borrar todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que, con toda probabilidad, habría existido de no haberse cometido ese acto”*²⁰. Posteriormente, la Corte IDH ha sido el tribunal internacional que más ha desarrollado este derecho, ya que es parte de sus sentencias hace más de veinticinco años, por ejemplo, en el caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam, con sentencia del 10 de septiembre de 1993, manifestó que el derecho a obtener reparaciones *“constituye una norma consuetudinaria que es, además, uno de los principios fundamentales del actual derecho de gentes”*.

Ahora bien, a partir de la aprobación de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (en adelante

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-130 de 2016 (14 de marzo), M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰ Véase Corte Permanente Internacional de Justicia, usine de Chorzów, compétence, arrêt n.º 8, 1927, serie A, n.º 9, pág. 21; usine de Chorzów, fond, arrêt n.º 13, 1928, serie A., n.º 17, p. 290; y Corte Internacional de Justicia, interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, deuxième phase, avis consultatif, recueil, 1950, p. 228.

Principio de Joinet)²¹, por la Asamblea General de la ONU en el 2005, se cuenta con un estándar claro y universal en materia de reparaciones²². Por este se establece, de una parte, que la reparación a las víctimas debe ser plena, adecuada, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido²³, de forma que los Estados deberán garantizar, como mínimo, que el diseño e implementación de las medidas y políticas de reparación atiendan a estos criterios; de otra, señala los componentes que conforman la reparación a las víctimas: restitución, indemnización, rehabilitación y garantías de satisfacción²⁴.

El derecho a la reparación presenta una dimensión individual y otra colectiva. La primera abarca todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas, y la segunda involucra medidas de satisfacción de alcance general, así como la adopción de medidas encaminadas a restaurar, indemnizar o readaptar los derechos de las colectividades o comunidades afectadas de forma directa por las violaciones ocurridas. Como lo manifiesta el principio 15 de los Principios de Joinet, la reparación tiene como finalidad promover la justicia al remediar las violaciones de DDHH y las infracciones de DIH. A su vez, la reparación está conformada por medidas de restitución, la indemnización o compensación (cuando no es posible la restitución), la rehabilitación y la satisfacción.

A nivel nacional, al plantear una evolución del concepto tradicional de reparación, la Corte Constitucional ha mencionado que esta debe ser transformadora y comprender,

21 Comisión de Derechos Humanos, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (principios de Joinet, actualizados por Diane Orentlicher)*, Naciones Unidas, resolución sobre impunidad número 2005/81, doc. ONUE/CN.4/RES/2005/81. Estos principios fueron utilizados por la H. Corte en las sentencias: C-344 de 2017, T-130 de 2016, T-418 de 2015, T-037 de 2015, C-795 de 2014, C-180 de 2014, C-579 de 2013, C-253A de 2012, y T-458 de 2010, entre otras.

La H. Corte manifestó que las reglas y principios del DIH, como lo es dicho documento, tienen carácter vinculante en el orden interno (véase las sentencias C-574 de 1992 y C-251 de 2002, entre otras). Asimismo, en la sentencia C-180 de 2014 la H. Corte fue clara al determinar que los “*principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*” son vinculantes en virtud de dichas sentencias (véase, en especial, la nota 15 de la sentencia en cuestión).

22 Según su preámbulo, estos principios “*no entrañan nuevas obligaciones jurídicas internacionales o nacionales, sino que indican mecanismos, modalidades, procedimientos o métodos para el cumplimiento de las obligaciones jurídicas existentes conforme a las normas internacionales de derechos humanos*”.

23 Principio IX.

24 Este conjunto de principios incluye, en el marco de la reparación, las reformas políticas, institucionales y legales necesarias, las cuales, como ya se explicó, se toman como una obligación estatal individual, lo cual se analiza a continuación.

“[...] entre otras cosas y, según el caso, que (i) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; (iii) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional; y (v) se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos”²⁵.

En este sentido, la Corte IDH ha ordenado medidas de reparación enfocadas de manera integral a satisfacer los derechos de las víctimas como, por ejemplo, el deber de buscar, identificar y entregar los restos mortales de las víctimas a sus familiares²⁶; el suministro de bienes y servicios básicos²⁷; la campaña nacional de sensibilización con relación a los niños y los jóvenes en situación de riesgo²⁸; la creación de una página web de búsqueda y conformación de una red internacional de búsqueda²⁹; la publicación de un libro censurado³⁰; la implementación de los parámetros del manual para la investigación y documentación eficaz de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes³¹; el deber de adelantar nuevos juicios que respeten el debido proceso³²; la implementación de un programa de vivienda³³; el fortalecimiento de controles en centros de detención³⁴; la creación de una base de datos

²⁵ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (enero 22), M. P: Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, sentencia de 25 de noviembre 2006.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, sentencia de 17 de junio de 2005.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Servellón García y otros vs. Honduras, sentencia de 21 de septiembre de 2006.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, sentencia de 1 de marzo de 2005.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Palamara Iribarne vs. Chile, sentencia de 22 de noviembre de 2005.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, sentencia de 12 de septiembre de 2005.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú, sentencia de 30 de mayo de 1999.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de las masacres de Ituango vs. Colombia, sentencia de 1 de julio de 2006.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, sentencia de 12 de septiembre de 2005.

sobre muerte por violencia de jóvenes³⁵, la adopción de medidas para facilitar la salida del país de un menor³⁶, entre otras, que comprenden un enfoque transformador del derecho y la justicia.

De este modo, la reparación no solo busca responder al daño sufrido, sino transformar las condiciones que permitieron la vulneración de los derechos, así como generar condiciones de empoderamiento de las víctimas en relación con la garantía y la exigencia de sus derechos. A modo de ejemplo, las Naciones Unidas recomiendan una fuerte participación de las víctimas de violencia sexual, y una concepción holística de la reparación a este grupo poblacional. Esto se orienta a lograr que estas puedan asumir un papel activo a la hora de obtener reparaciones, de manera que así es posible desestabilizar jerarquías y costumbres patriarcales y sexuales que deben anticiparse y gestionarse como parte del proceso de reparación³⁷.

En definitiva, la intrínseca relación entre las garantías de no repetición y la reparación radica en el principio de *restitutio ad integrum* (volver las cosas al estado previo a la vulneración), lo cual constituye el primer objetivo primero de la reparación³⁸; solo cuando esto no es posible es procedente: 1) la compensación o la indemnización por el daño causado; 2) la rehabilitación mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines; y 3) la satisfacción, por medio de medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas.

Así las cosas, la obligación de reparar es un deber específico que se deriva de la obligación general de garantía, relacionado con el propósito de no repetición, pues una vez se ha cometido una violación de los DDHH, la forma de restituir su goce y evitar una nueva vulneración es

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Servellón García y otros vs. Honduras*, sentencia de 21 de septiembre de 2006.

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Blanco Romero y otros vs. Venezuela*, sentencia de 28 de noviembre de 2005.

37 Naciones Unidas, *Notas orientativas del secretario general de las Naciones Unidas. Reparaciones por la violencia sexual relacionada con los conflictos armados*, junio de 2014.

38 Las sentencias SU-254 de 2013 y C-912 de 2013 sintetizaron los elementos que incorpora el derecho de las víctimas a obtener una reparación, de lo cual cabe resaltar: 1) El derecho a obtener una reparación integral implica el deber de adoptar distintas medidas orientadas a la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas; tales medidas han de incluir cinco componentes básicos: (a) la restitución plena, hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, incluyendo la restitución de las tierras usurpadas o despojadas.

mediante la reparación integral³⁹ para la construcción de la paz, tal y como se definió en el artículo 1 del Acto legislativo 1 de 2017.

1.4 El derecho a la no repetición

Tal como lo señala el principio 35 de los Principios de Joinet,

“El Estado deberá adoptar medidas adecuadas para que las víctimas no puedan volver a ser objeto de violaciones de sus derechos. Con ese fin, los Estados deben emprender reformas institucionales y otras medidas necesarias para asegurar el respeto del imperio de la ley, promover y mantener una cultura de respeto de los derechos humanos, y restaurar o establecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales.

[...]

Tales reformas deben promover los siguientes objetivos:

- a) Adhesión consecuente de las instituciones públicas al imperio de la ley;
- b) La derogación de las leyes que contribuyan a las violaciones de los derechos humanos y/o del derecho humanitario o que autoricen tales violaciones y la promulgación de leyes y otras medidas necesarias para asegurar el respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario, incluidas medidas que salvaguarden las instituciones y los procesos democráticos;
- c) El control civil de las fuerzas militares y de seguridad y de los servicios de inteligencia y el desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales;
- d) La reintegración a la sociedad de los niños que hayan participado en conflictos armados”.

De este modo, el Estado está obligado a garantizar la no repetición de las violaciones de los DDHH y las infracciones del DIH con la realización tanto de las reformas necesarias para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación mencionados como de todas aquellas indispensables orientadas a eliminar las barreras o adoptar las medidas para la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Así las cosas, estas reformas —las cuales siempre se relegan como el componente menos importante en un proceso de justicia transicional— son, en cambio, las de mayor importancia, dada su capacidad de

³⁹ Corte Constitucional, sentencia T-130 de 2016 (14 de marzo), M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

trascender y transformar la sociedad en transición, a fin de constituirse en un puente real para la consagración del Estado social de derecho. Las reformas las componen todas las acciones dirigidas a impedir que vuelvan a presentarse las condiciones que permitieron el desarrollo de las conductas en contra de los derechos de las víctimas y, por consiguiente, se encuentran relacionadas de forma directa con la obligación del Estado de prevenir las violaciones a los DDHH y las infracciones del DIH. Esto comprende la adopción de medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos⁴⁰.

En el caso del derecho a la verdad, las reformas se pueden materializar en la modificación normativa frente al acceso a la información, la creación de una comisión de la verdad, la creación de mecanismos de incentivo para el reconocimiento de la verdad, la tipificación de delitos de odio, la prohibición de negar lo ocurrido, la adopción de campañas de divulgación y conocimiento de lo ocurrido, entre otras acciones.

Frente al derecho a la justicia, se deben realizar las reformas necesarias a fin de permitir el acceso a la administración de justicia, contar con recursos judiciales efectivos y estar en capacidad de intervenir en los procesos correspondientes de juzgamiento y sanción de los perpetradores. Frente a la reparación, es posible crear programas de reparación administrativa, sin que esto excluya a la reparación judicial, los cuales deben cumplir con estándares internacionales sobre la reparación integral y con la jurisprudencia constitucional.

Con relación a otros aspectos de necesaria reforma en el propósito de lograr la superación de las vulneraciones de los DDHH, así como las infracciones del DIH, la Corte Constitucional, en la sentencia T-130 de 2016, destacó los siguientes: 1) reconocer a nivel interno los derechos y ofrecer garantías de igualdad; 2) diseñar y poner en marcha estrategias y políticas de prevención integral; 3) implementar programas de educación y divulgación dirigidos a eliminar los patrones de violencia y vulneración de

⁴⁰ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 175. De forma similar, el art. 4.f de la “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer” dispone que los Estados deben “[e]laborar, con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia”. Sobre la obligación de adoptar medidas de prevención en distintos ámbitos de los derechos humanos, consúltense los artículos 7.d y 8 de la Convención de Belem do Pará; Asamblea General, *Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer*, Naciones Unidas, doc. A/RES/52/86, 2 de febrero de 1998; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 68, 20 enero de 2007.

derechos, e informar sobre los derechos, sus mecanismos de protección y las consecuencias de su infracción; 4) introducir programas y promover prácticas que permitan actuar de manera eficaz ante las denuncias de violaciones de los DDHH, así como fortalecer las instituciones con funciones en la materia; 5) destinar recursos suficientes para apoyar la labor de prevención; 6) adoptar medidas con el fin de erradicar los factores de riesgo, lo que incluye el diseño e implementación de instrumentos para facilitar la identificación y notificación de los factores y eventos de riesgo de violación; y 7) tomar medidas de prevención específica en los casos en los que se detecte que un grupo de personas se encuentra en riesgo de que se vulneren sus derechos.

Asimismo, los Principios de Joinet, actualizados por Diane Orentlicher, manifiestan una serie de reformas necesarias frente a la impunidad, el desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales, la desmovilización y reintegración social de los niños, las niñas y los adolescentes, así como las reformas institucionales estatales, en procura de que estas *“se organicen de manera de asegurar el respeto por el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos”* (principio 36)⁴¹.

⁴¹ Entre estas se encuentran: “a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial; d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los Derechos Humanos; e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales; g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y a las violaciones graves del Derecho Humanitario o las permitan; i) Acceso a información pertinente sobre violaciones y mecanismos de reparación”.

2. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

El Acuerdo de Paz, en su punto 5, determinó la necesidad de crear un sistema integral que busque dar una respuesta articulada a los cuatro derechos fundamentales de las víctimas, y de la sociedad en su conjunto. Estos son: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación y el derecho a la no repetición.

Esta idea desembarcó en la creación del SIVJRNR, el cual integran tres mecanismos y dos medidas. Los mecanismos son la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), los cuales tienen como propósito responder extrajudicial o judicialmente a las expectativas de las víctimas y brindar condiciones de estabilidad y seguridad jurídica al proceso de reincorporación y sanción de los responsables de conductas que constituyen violaciones de los DDHH e infracciones del DIH. De igual forma, se encuentran las medidas de reparación, sobre las cuales no hay mayor novedad en el derecho interno, por soportar sus acciones en la Ley 1448 aprobada en el 2011, la “ley de víctimas y restitución de tierras”, y las garantías de no repetición que, según el acuerdo, se entienden como el resultado de la implementación coordinada de los mecanismos y medidas del SIVJRNR, así como de los demás puntos acordados para la terminación del conflicto⁴².

⁴² Acuerdo Final, punto 5.1.4.

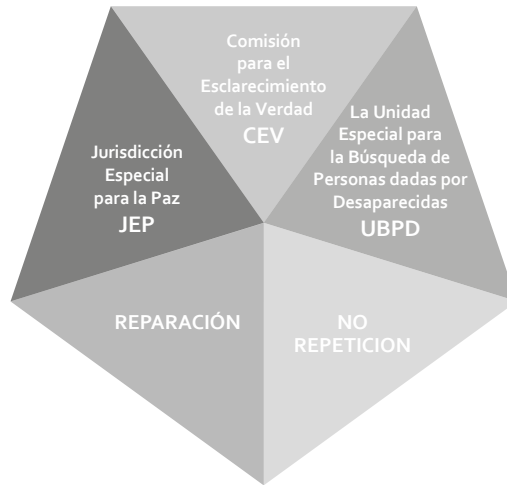


Figura 1. Mecanismos y medidas del SIVJNRN

A partir de dichos mecanismos, sin plantear la compleja discusión sobre el carácter y la naturaleza jurídica del Acuerdo Final en el ordenamiento jurídico nacional y para el derecho internacional, se aprobó una reforma constitucional que creó con el mayor rango estatal posible los tres mecanismos del SIVJNRN y definió los elementos esenciales para su funcionamiento, se expedieron decretos leyes con el propósito de organizar el funcionamiento de la CEV⁴³ y la UBPD⁴⁴, y se tramitaron leyes a fin de establecer las condiciones de funcionamiento de la JEP, las cuales requerían un rango especial por referirse a derechos fundamentales como, por ejemplo, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, entre otros.

El proceso de expedición de normas para la puesta en marcha de los mecanismos terminó en el primer semestre del 2018 con la expedición de disposiciones procedimentales de la JEP. De igual forma, al finalizar dicho año la Corte Constitucional concluyó la revisión de todas las normas de implementación del Acuerdo Final, con ocasión de las facultades ejecutivas y legislativas mencionadas, y encontró que son acordes con la Constitución y responden de forma adecuada a las obligaciones internacionales del Estado en materia de lucha contra la impunidad y la garantía

⁴³ Decreto ley 588 de 2017.

⁴⁴ Decreto ley 589 de 2017.

de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, con algunas excepciones.

En relación con la CEV y la UBPD, se ha reconocido que el carácter extrajudicial asignado es beneficioso para resolver la tensión que la verdad judicial, así como la búsqueda sujeta a procesos de responsabilidad penal, genera frente a las expectativas inmediatas de las víctimas, por encontrar un reconocimiento de sus situaciones, de lo ocurrido y la ubicación de sus familiares.

Adicionalmente, se ha reconocido como novedoso el propósito de la CEV de apoyar a sentar las bases de la construcción de la paz, al promover la convivencia y fijar recomendaciones para la no repetición, fortalecer el respeto y la tolerancia, la confianza ciudadana y el respeto por las normas que garantizan los derechos humanos. Asimismo, ha resultado novedoso en la experiencia internacional el enfoque humanitario concedido a la UBPD, en la medida que, sin cargar con las dificultades operativas y jurídicas derivadas de las investigaciones penales, debe proceder con prontitud a desarrollar actividades de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de las personas desaparecidas, cuyo impacto se estima superior a ochenta mil personas, en cifras oficiales, desde 1970⁴⁵.

En relación con la JEP, se tiene que con una estructura judicial compleja espera atender las necesidades de justicia de las víctimas de las violaciones de los DDHH e infracciones del DIH cometidas en el marco del conflicto armado, así como resolver las zonas grises que existen con respecto a conductas relacionadas con delitos políticos o comunes, y aquellas en las que no es procedente la amnistía o la renuncia a la persecución penal, como, por ejemplo, las graves violaciones de derechos humanos e infracciones graves al derecho humanitario, o las desapariciones forzadas, la violencia sexual o el reclutamiento de menores.

Al respecto, lo que se ha dispuesto es un conjunto de incentivos y condicionalidades que persiguen alcanzar unas mejores condiciones para

45 El Centro Nacional de Memoria Histórica señala que entre 1958 y noviembre 15 de 2017 son casi 82.998 personas desaparecidas; el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC), dependiente del Medicina Legal, a marzo de 2016 reporta 22.261 casos, el Registro Nacional de Víctimas, a cargo de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de 1885 a 2016 señala que son 38.400 víctimas directas de desaparición forzada y 10.051 previo a 1985, y Medicina Legal indica que la cifra puede alcanzar las 200.000 personas, debido a la falta de registro y denuncia. Al respecto, véase Claudia Delgado Aguacia, *Desaparecidos, deuda histórica con las víctimas*, Universidad de Los Andes, 2018; y Juan Ospina y Cielo Linares, *La búsqueda humanitaria de los desaparecidos en Colombia*, Comisión Colombiana de Juristas, 2018.

el reconocimiento de verdad y responsabilidad por parte de los involucrados en las conductas, con el propósito de satisfacer los derechos de las víctimas y, en consecuencia, el establecimiento de sanciones menores⁴⁶ de las ordinarias en tres supuestos: frente al reconocimiento pleno, con ocasión del reconocimiento tardío y ante la ausencia de reconocimiento.

De esta forma, el mecanismo de justicia del SIVJRNR cuenta con la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, la cual es la puerta de entrada a la jurisdicción en la medida en que recibe los informes de las diversas entidades del Estado, lo que incluye los organismos de investigación penal existentes en la justicia ordinaria, así como los de las organizaciones sociales, de víctimas y de derechos humanos. A partir de dichos informes, la sala inicia actuaciones que permitan la vinculación de presuntos responsables, al concederles la oportunidad de reconocer los hechos o las responsabilidades, y que conllevan la aplicación de sanciones o el inicio de procesos adversariales que pretenden desvirtuar la presunción de inocencia de los responsables.

Además, existen diversas salas y secciones, estas últimas en el Tribunal para la Paz, con el propósito de resolver situaciones puntuales como la concesión de amnistías en casos complejos, la definición de las situaciones jurídicas y conductas, y la revisión de decisiones adoptadas por la justicia ordinaria con anterioridad a la existencia de la JEP. Dichas instancias buscan brindar condiciones de seguridad y estabilidad jurídica al proceso de reincorporación de los combatientes y atender de forma adecuada los derechos de participación de las víctimas, así como los propósitos del SIVJRNR asociados a la rendición de cuentas sobre lo ocurrido en el marco del conflicto y la aplicación de una justicia restaurativa enfocada en acabar la situación de exclusión que haya originado la victimización.

⁴⁶ Las sanciones propias, para quienes reconozcan verdad y responsabilidad, serán de mínimo cinco años y máximo de ocho, sin pena privativa de la libertad; las sanciones alternativas, para quienes reconozcan tardíamente verdad y responsabilidad, serán de mínimo cinco años y máximo de ocho, con pena privativa de la libertad; y las sanciones ordinarias, para quienes no reconozcan verdad ni responsabilidad, serán de mínimo quince años y máximo de veinte. Además, se encuentra la posibilidad de imponer sanciones de entre dos y cinco años para quienes recibieron sanciones propias o alternativas, no hayan tenido una participación determinante en las conductas.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

CEV	<ul style="list-style-type: none">• Órgano temporal –el cual durará tres años– y de carácter extrajudicial.• Su objetivo es conocer la verdad de lo ocurrido, contribuir al esclarecimiento de las violaciones de los DDHH, promover el reconocimiento de las víctimas y fomentar la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición.
UBPD	<ul style="list-style-type: none">• Órgano de carácter humanitario y extrajudicial.• Su objetivo es coordinar y contribuir a realizar las acciones de búsqueda, localización e identificación de todas las personas dadas por desaparecidas que se encuentren con vida y, en los casos de fallecimiento, la localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos; cabe resaltar que estas no podrán sustituir ni impedir las investigaciones judiciales.
JEP	<ul style="list-style-type: none">• Órgano judicial y autónomo constituido por tres salas (reconocimiento de verdad y responsabilidad, amnistía y de definición de situaciones jurídicas) y el Tribunal para la Paz.• Su función es administrar, investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones de los DDHH e infracciones del DIH.
Reparaciones	<ul style="list-style-type: none">• Estas buscan asegurar la reparación integral de las víctimas, a saber: restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción.

Figura 2. Objetivos de los mecanismos y medidas del SIVJRNR

Así las cosas, al consolidar la integración de diversos mecanismos de justicia transicional sui generis en la experiencia nacional e internacional, se espera lograr que se atienda al reconocimiento de responsabilidades por parte de los actores en el conflicto armado, de manera que se facilite su reincorporación, se permita incluso su participación política en el Congreso de la República y en instituciones públicas como funcionarios o contratistas y se aporte a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

La creación del SIVJRNR, así como de sus tres mecanismos, responde al cumplimiento de los principios de *pacta sum servanda*⁴⁷ y *bona fides*⁴⁸ frente al Acuerdo Final y constituye un medio idóneo para dar garantía a las víctimas y construir la paz en un contexto de justicia transicional.

2.1 La Jurisdicción Especial para la Paz

La JEP tiene como propósito, de acuerdo con el artículo transitorio 5 del título transitorio de la Constitución Política, incorporado mediante el Acto legislativo 01 de 2017, administrar justicia de manera transitoria y autónoma, así como de manera preferente y exclusiva, sobre todas las demás jurisdicciones, frente a las conductas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre del 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en este, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones del DIH o graves violaciones de los DDHH.

Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad, contribuir al logro de una paz estable y duradera, y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, con respecto a hechos cometidos en el marco de este y durante su existencia.

Esta jurisdicción se encuentra dividida en dos fases: una netamente investigativa, la cual promueve el reconocimiento voluntario de la comisión de graves violaciones de los DDHH o graves infracciones del DIH, y otra, netamente adversarial, que se inicia cuando no hay reconocimiento pleno, o no se logra determinar el perpetrador, y se requiere una investigación penal más detallada (la cual será llevada a cabo por la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP).

47 En la sentencia C-400 de 1998 (agosto 10), M.P.: Alejandro Martínez Caballero, se lee: “Este principio de *Pacta sunt servanda*, según el cual los tratados deben ser cumplidos por las partes que se obligaron, constituye la base esencial del derecho de los tratados y, en general, del funcionamiento armónico y pacífico de la comunidad internacional. Por ello, algunos teóricos han considerado que esta norma representa el principio base, la norma fundamental y más elemental de todo el sistema jurídico del derecho internacional, de la cual depende la validez de las reglas de este derecho. Según su criterio, que esta Corte acoge, resulta imposible pensar el derecho internacional como disciplina autónoma sin presuponer una norma como *Pacta sunt servanda*, por lo cual ella es sin lugar a dudas uno de los principios de derecho internacional reconocidos por Colombia (CP art. 9º)”.

48 Sentencia C-400 de 1998 (agosto 10), M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

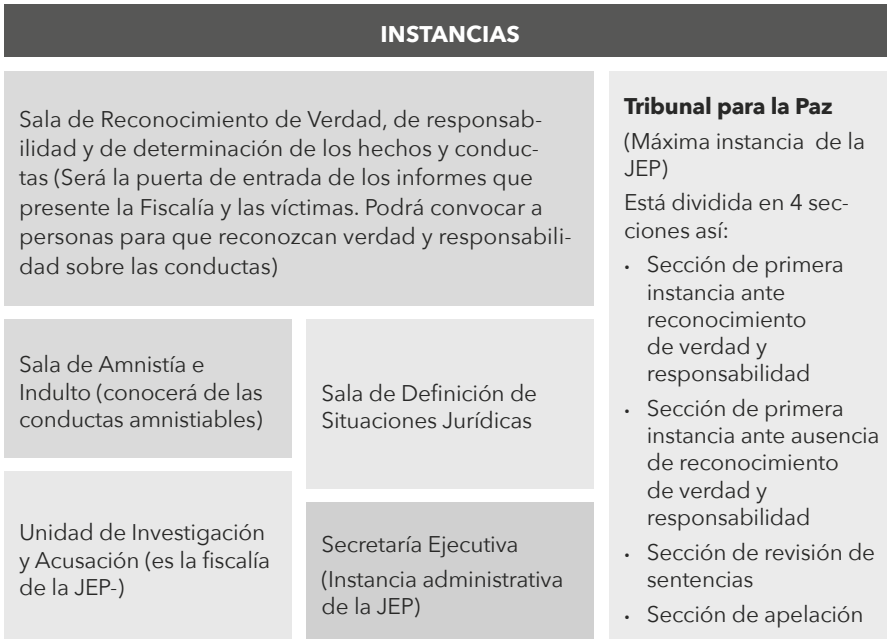


Figura 3. Estructura de la JEP

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

La verdad es un derecho de las víctimas y de la sociedad civil en su conjunto, pero también un elemento fundamental para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el marco del proceso de paz que se adelantó, ya que el esclarecimiento de la verdad y la creación de una memoria nacional, legitimada por la sociedad y los diferentes actores del conflicto, son elementos imprescindibles para alcanzar la despolarización de la sociedad y, por extensión, garantizar la no repetición de los hechos.

Durante los últimos cuarenta años, se han formado comisiones de la verdad en todo el mundo. Todas ellas comparten el deseo de “*desacreditar las narrativas prevalecientes que hacen caso omiso de la explotación*”

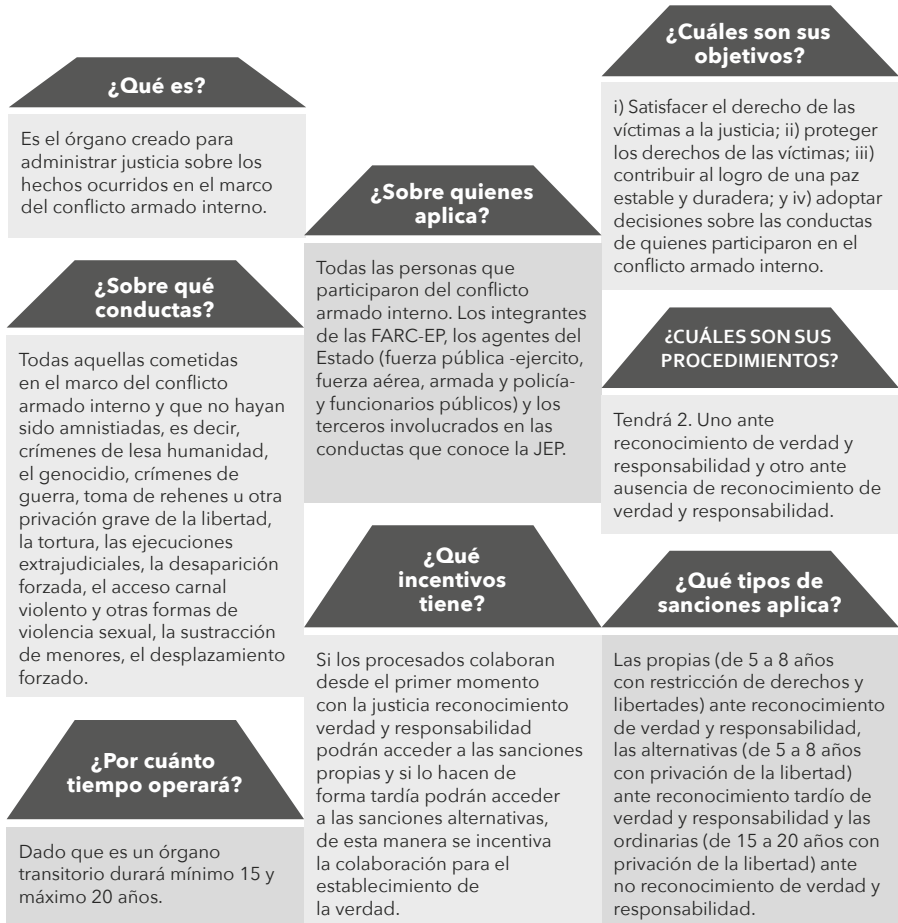


Figura 4. Características de la JEP

y la brutalidad⁴⁹,” y representan la esperanza de superar un pasado conflictivo, caracterizado por la violencia sistemática y el sufrimiento de una sociedad.

Por esta razón, la CEV busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en este, así como ofrecer una explicación amplia

49 Katharine Richards, “Truth Commissions: Memory, Power, and Legitimacy by Onur Bakiner (review)”, *Anthropological Quarterly*, vol. 89, n.º 3, 2016, págs. 925-934.

de su complejidad a toda la sociedad. De igual forma, promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado.

Además, la CEV deberá promover la convivencia en los territorios con el fin de garantizar la no repetición, ya que, sin el esclarecimiento de los hechos del conflicto, es imposible pretender reformar las instituciones implicadas en violaciones de los DDHH o infracciones del DIH, o que fueron incapaces de impedirlos. Por tanto, sin el esclarecimiento de la verdad, el Estado sería incapaz de garantizar la no repetición de las violaciones de los DDHH.

De esta forma, al buscar esclarecer los hechos ocurridos en el marco del conflicto, la CEV es un mecanismo que no solo hará efectivo un derecho individual de las víctimas del conflicto armado, si no que será la punta de lanza de un proceso colectivo de transición hacia la paz. Si el derecho a la verdad no se garantiza gracias a una Comisión de la Verdad, la transición hacia la paz estará entorpecida por el peligro de la repetición cíclica de los diversos actos de violencia que caracterizan a una sociedad en conflicto.

Uno de los grandes e históricos reclamos de la sociedad civil y de las organizaciones de víctimas es tener la posibilidad de contar con una verdad objetiva y plena, realizada por un órgano independiente y autónomo que permita construir las memorias colectivas e individuales necesarias para recuperar el tejido social dañado por toda vulneración masiva de los DDHH. Como lo ha expresado el Comité de DDHH de la ONU, el derecho a saber,

“no se trata solamente del derecho individual que toda víctima, o sus parientes o amigos, tiene a saber qué pasó en tanto que derecho a la verdad. El derecho de saber es también un derecho colectivo que tiene su origen en la historia para evitar que en el futuro las violaciones se reproduzcan. Por contrapartida tiene, a cargo del Estado, el “deber de la memoria” a fin de prevenir contra las deformaciones de la historia que tienen por nombre el revisionismo y el negacionismo; en efecto, el conocimiento, para un pueblo, de la historia de su opresión pertenece a su patrimonio y como tal debe ser preservado⁵⁰.

⁵⁰ Comisión de Derechos Humanos, *La administración de la Justicia y los Derechos Humanos de los Detenidos*, Naciones Unidas, 49º periodo de sesiones, doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 octubre de 1997.

En este orden de ideas, uno de los objetivos de toda Comisión de la Verdad es evitar el revisionismo histórico y el negacionismo, el principal peligro luego de las violaciones de los DDHH e infracciones del DIH. Sin ir más lejos, solo la existencia de una comisión de la verdad de las características estructurales de la CEV permitió, en el caso argentino, que declaraciones de los últimos meses de negacionismo frente a las desapariciones forzadas sistemáticas durante la dictadura militar fueran condenadas no solo por la sociedad civil, sino también por la misma justicia penal. La función de toda comisión de la verdad —la cual se ve reflejada en el mandato, los objetivos y las funciones de la CEV— va más allá de un simple análisis de los hechos o la toma de testimonios de las víctimas; implica proporcionar una herramienta fundamental para evitar que los hechos vuelvan a ocurrir, y con el fin de que no sea posible negar los hechos sucedidos y así estar en capacidad de comenzar a sanar como nación. Es este, y no otro, el motivo por el cual la CEV no solo se encargará de esclarecer la verdad, sino también buscará la convivencia y la no repetición.

Finalmente, debe señalarse que se reconoce con frecuencia que existe una complementariedad entre la justicia proporcionada por las comisiones de la verdad y la justicia que imparten los juicios penales⁵¹. En el marco normativo actual de Colombia, la mencionada complementariedad es visible dado que la Comisión de la Verdad tendrá un carácter extrajudicial y, de esta forma, aporta a la armonía entre los distintos componentes del SIVJRRN.

⁵¹ Ellen Lutz, “Transitional Justice: Lessons Learned and the Road Ahead”, en: Naomi Roht-Ariazza y Javier Mariezcurrena, eds., *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, Nueva York, Cambridge University Press, págs. 325-341.



Figura 5. Características de la CEV

2.3 Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

El crimen de desaparición forzada tiene un profundo impacto psicosocial tanto en las víctimas directas como en sus familiares, quienes se enfrentan a la incertidumbre sobre el paradero y la situación de sus seres queridos. A nivel individual, la falta de conocimiento sobre el paradero de la víctima, así como la imposibilidad de realizar rituales funerarios acordes con el contexto cultural, generan un duelo alterado que muchas veces se complica por los sentimientos de culpa. A nivel familiar, se producen reestructuraciones para enfrentar la ausencia de la víctima y asumir las labores de búsqueda, lo que produce un deterioro socioeconómico de la familia, alteraciones y cambios fuertes del proyecto familiar, con especial impacto en niñas, niños y jóvenes. Asimismo, las familias se enfrentan a la estigmatización y el aislamiento por parte de la sociedad. En un nivel comunitario, las desapariciones rompen el tejido

social, imponen la desconfianza e inhiben a la sociedad civil de participar en procesos políticos⁵².

Los esfuerzos del Estado colombiano en la búsqueda, la localización, la recuperación, la identificación y la entrega digna de las víctimas de desaparición forzada se encuentran divididos entre múltiples entidades, organizaciones y comisiones, reguladas por más de quince normas y documentos de política⁵³, lo cual dificulta, entre otras razones, la eficacia y la eficiencia para realizar dichas labores. Un ejemplo de esta problemática se evidencia en la falta de una base de datos completa y confiable sobre desaparición, lo que genera una incertidumbre frente al fenómeno. Así, la cifra de personas desaparecidas se encuentra entre treinta mil y ochenta mil⁵⁴, sin contar el subregistro⁵⁵, lo cual hace que la obligación de su búsqueda y localización sea indispensable, urgente y necesaria, de

52 *Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desaparición forzada, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales*, 2011.

53 Con el objetivo de evidenciar la compleja situación de dispersión normativa en cuestión se mencionan las siguientes leyes: Ley 971 de 2005, por la cual reglamentó el Mecanismo de Búsqueda Urgente; Ley 975 de 2005, por la cual se estableció el deber de los paramilitares de informar el paradero de los desaparecidos; Ley 1408 de 2010 o Ley de Homenaje y localización de víctimas de desaparición forzada, la cual crea un Banco Genético de Datos, y su Decreto Reglamentario 303 de 2015; Ley 1531 de 2012, por la cual se prohíbe exigir declaraciones de muerte presunta a los familiares de los desaparecidos; Ley 1448 de 2001, por la cual se establece que el Plan Nacional de Búsqueda es obligatorio para los funcionarios públicos; Decreto 4218 de 2005, que reglamentó el Registro Nacional de Desaparecidos; Decreto 929 de 2007, subrogado por el Decreto 1862 de 2014, que reglamentó la CBPD; Decreto 303 de 2015, incorporado en el Decreto 1066 de 2015, por el cual se reglamenta la Ley 1408 de 2010; Resolución 7478 de 2008; Directiva permanente n.º 026 de 2005 de la Policía Nacional; Circular n.º 7629 de 2005 de las Fuerzas Militares; Directiva Permanente n.º 6 de 2006 del Ministerio de Defensa Nacional; y documentos Conpes 3172 de 2002, 3411 de 2006 y 3590 de 2009, mediante los cuales se proyectó —pero no realizó— un sinnúmero de identificaciones de personas no identificadas.

54 A marzo del 2016, la base de datos Sirdec reportaba un total de 113.044 registros de desapariciones, de los cuales 22.261 correspondían a desapariciones presuntamente forzadas. El Registro Único de Víctimas incluía 45.799 víctimas directas de desaparición forzada, y la Fiscalía General reportaba casi 30.000 procesos activos. Asimismo, el Centro Nacional de Memoria Histórica, en su informe del 2016 hace referencia a ochenta mil casos.

55 Algunas evidencias de este subregistro son: cada base de datos estatal presenta datos parciales. No están unificadas y, en consecuencia, la cifra de cada institución no es exhaustiva y no garantiza que incluya los casos de las demás. Los registros más bajos en víctimas directas, los del Registro Nacional de Desaparecidos, y los más altos, los del Registro Único de Víctimas (RUV), no están unificados ni cotejados. El Registro Nacional de Desaparecidos no contiene los casos de la Fiscalía General de la Nación, ni del Registro Único de Víctimas que maneja la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ni de los muertos en combate del Ministerio de Defensa. Las bases de datos estatales no cubren todos los rangos temporales de ocurrencia de las desapariciones forzadas, particularmente casos antes del 2000 (p. ej., la base de datos de la Fiscalía General de la Nación cuando el Código Penal no incluía la desaparición forzada). Los registros no cuantifican ni cualifican las otras violaciones de DDHH conexas con las desapariciones forzadas, de género, edad, etnia, de manera que desdibuja estas otras afectaciones. En este sentido, los registros adolecen de un enfoque diferencial. Para mayor información, véase el 2º. *Informe alterno al Comité sobre Desaparición Forzada de Naciones Unidas. Actualización de la situación de las desapariciones forzadas en Colombia 2015-2016*.

forma tal que se responda a las expectativas y los derechos de las víctimas que durante años han exigido del Estado una actuación definida para su esclarecimiento.

Por esta razón, el Estado colombiano está obligado a crear mecanismos idóneos para la satisfacción del derecho a la verdad, tanto en su ámbito colectivo como individual, y en el caso específico de la desaparición tiene la especial obligación de investigar lo sucedido, dar con el paradero de las personas desaparecidas y realizar la entrega digna a su familia. Más allá de los intentos normativos e institucionales por garantizar los derechos de los familiares y las demás víctimas, Colombia ha incumplido con adelantar una eficaz y eficiente labor de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de las personas desaparecidas⁵⁶.

Por esta razón, la creación de la UBPD constituye un esfuerzo relevante del Estado para la unificación de los esfuerzos en esta materia, lo cual permite incrementar, de este modo, la eficacia y eficiencia⁵⁷ en la realización de las actividades correspondientes para dar con el paradero de las personas desaparecidas.

La UBPD se encargará de dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de personas desaparecidas, sin que

⁵⁶ Desde finales de la década de los setenta del siglo XX, la práctica de la desaparición forzada en Colombia ha tenido un crecimiento vertiginoso. Entre 1970 y el 2015, se llegó al promedio de tres personas desaparecidas por la fuerza cada día, lo que equivale a un caso cada ocho horas. Véase Centro Nacional de Memoria Histórica, *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia*, CNMH, 2016. En igual sentido, en noviembre del 2014, en el seguimiento a las recomendaciones efectuadas en el Informe *Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, la CIDH advirtió con preocupación que “tales esfuerzos deben intensificarse en virtud de que la desaparición forzada de personas continúa siendo un fenómeno de preocupación extendido en Colombia, y que los avances registrados todavía serían incipientes en comparación con el alto número de personas desaparecidas”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2014*, capítulo 5, página 577, párrafo 31.

⁵⁷ Como ejemplo de la falta de efectividad y eficiencia de las medidas adoptadas por el Estado para la búsqueda, la localización, la recuperación, la identificación y la entrega digna de las víctimas de desaparición forzada, así como la prevención para evitar la realización de dicha conducta, es procedente remarcar que el 12 de octubre de 2016, el Comité de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada le solicitó al Estado “*fixar un plazo para finalizar el proceso de depuración del Registro Nacional de Desaparecidos*”, y “*generar información precisa y confiable que permita adoptar medidas de prevención, investigación y búsqueda más eficaces*”. Adicionalmente, el comité le exigió al Estado informarle dentro de un año sobre el cumplimiento de esta elemental recomendación. Además, le dio un año al Estado para informarle sobre las medidas que tome para hacer justicia y acelerar las investigaciones en curso, garantizando “*que ninguno de los actos de desaparición forzada quede en la impunidad*”, “*procure el tratamiento conjunto de las investigaciones*” con patrones comunes y vele por que las autoridades investigadoras “*tengan acceso efectivo y oportuno en particular a la documentación en poder de órganos de inteligencia*”. Igualmente, le pidió que en un año le informe sobre la realización de medidas de búsqueda y localización de personas desaparecidas, identificación de restos y su entrega a los familiares y, en general, acerca de la debida aplicación del “Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas” y del “Mecanismo de Búsqueda Urgente”.

su mandato se limite a los casos que configuran el crimen de desaparición forzada⁵⁸, pues debe incluir a todas las personas desaparecidas en el marco del conflicto armado⁵⁹, esto es, personas capturadas, arrestadas o secuestradas, integrantes de grupos armados o de la Fuerza Pública, personas reclutadas por la fuerza, personas que se vieron obligadas a desplazarse y de las que se desconoce su paradero, entre otros⁶⁰.

Las características esenciales de la UBPD son su autonomía administrativa, patrimonial y financiera⁶¹, así como su carácter extrajudicial. De igual forma, relacionado con este último aspecto, se tiene que la UBPD tendrá una actividad netamente humanitaria.

La búsqueda judicial de las personas desaparecidas, en particular en el marco de un conflicto armado, presenta diversas barreras para la satisfacción de los derechos de las víctimas, debido a la falta de incentivos para declarar y las repercusiones penales que dicha declaración tendría. Asimismo, la incertidumbre sobre la permanencia del carácter anónimo y confidencial de la declaración penal genera riesgos de amenazas contra la vida e integridad personal de quien declara, en particular si las tensiones, las rivalidades o el mismo conflicto armado siguen activos. Finalmente, las características generales de un proceso penal, el cual debe cumplir con unas formalidades procesales específicas, muchas veces no logran satisfacer las necesidades de los familiares de las víctimas. Es más, se observa una disyunción entre los objetivos y las metodologías penales y las prioridades y derechos de los familiares de las víctimas.

⁵⁸ La desaparición forzada es la privación de la libertad mediante cualquier forma (aprehensión, detención o secuestro), seguida de su ocultamiento, la negativa a reconocer dicha privación o de dar cualquier información sobre la suerte o el paradero de esa persona. Según el artículo 165 de la Ley 599 de 2000, declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-317 de 2002, pueden ser sujetos activos del delito de desaparición forzada: un particular miembro de grupo armado al margen de la ley, un servidor público o un particular que actué bajo su determinación o aquiescencia. Véase Ley 599 de 2000 (julio 24), artículo 165.

⁵⁹ En esa medida, la UBPD tiene competencia para buscar a todas las personas desaparecidas en el marco del conflicto, así no hayan sido víctimas del delito de desaparición forzada, el cual tiene definiciones específicas a nivel nacional e internacional para la configuración de conductas criminales.

⁶⁰ Para mayor información sobre las diferentes formas de desaparición que se pueden dar en un contexto de conflicto armado, véase Comité Internacional de la Cruz Roja-CICR, *Living With Absence. Helping the Families of the Missing*, 2014; véase también Comité Internacional de la Cruz Roja-CICR e Inter-Parliamentary Union, *Missing persons. A Handbook for Parliamentarian*, CICR, Inter-Parliamentary Union, 2009.

⁶¹ Frente a su autonomía, de forma sucinta la administrativa se refiere a la capacidad que tiene la UBPD de manejarse por sí misma, con lo cual se busca una mayor agilidad y tecnificación en el servicio que presta; para tal fin cuenta con un director (artículos 15-18 del Decreto ley 589 de 2017) y un Comité Asesor (artículos 20-22). La autonomía patrimonial, reflejada en el artículo 27 del decreto ley, se refiere a que tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto, distintos de aquellas entidades que pertenecen igualmente al sector justicia, con capacidad de decidir autónomamente la forma de ejecutar los recursos de su propiedad para el cumplimiento de los fines propios de su mandato.

Por estas razones, se ha planteado la necesidad de buscar a las personas desaparecidas con ocasión de un conflicto armado por medio de mecanismos que estén desvinculados de las finalidades y las metodologías penales, en busca de acceder a información que de otra forma no sería posible, y estar en capacidad de brindar una asistencia y un acompañamiento psicosocial integral a las víctimas, lo cual permita la mayor participación posible de estas⁶². Así, se estructuró el concepto de búsqueda humanitaria, o búsqueda con enfoque humanitario, a aquella que permitiera: 1) la declaración anónima o confidencial de los responsables que no pudiera ser usada en el ámbito judicial y que sirviera para la localización de las personas desaparecidas; y 2) la mayor participación de las víctimas posible, de modo que se eliminen los riesgos de su propósito de búsqueda y superen las barreras y obstáculos administrativos que impone la rigidez de un proceso penal.



Figura 6. Características de la CEV

⁶² Para mayor información sobre los debates en torno a la búsqueda de personas judicial o extrajudicialmente, véase Comité Internacional de la Cruz Roja-CICR, *The Missing. International Conference of Governmental and Non-Governmental Experts*, CICR, 2003.

3. La política pública de atención y reparación integral a las víctimas

Con la declaración del estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada, en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional dio voz a una petición generalizada de las víctimas y de la sociedad civil para que el Estado respondiera de forma adecuada y articulada por los derechos de las víctimas de violaciones de los DDHH e infracciones del DIH.

A partir de dicha declaración, el Estado adoptó diversas medidas administrativas, normativas y presupuestales, entre otras, a fin de atender la situación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado y se consolidó una política pública para su atención y reparación integral.

El cierre de dicho proceso, que por extensión no se incluye en esta investigación, fue la aprobación, en el 2011, de la Ley 1448 *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*. Esta norma tiene una construcción compleja pues incluye acciones exclusivas y concurrentes de todos los niveles estatales, así como busca regular la política pública destinada a la prevención, la protección, la atención, la asistencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno.

De esta forma, por medio de un conjunto de medidas, programas y servicios, la mencionada ley busca hacer efectivos los derechos de las víctimas, de modo que se reconozca su condición de vulnerabilidad y se dignifiquen, restablezcan y materialicen sus derechos constitucionales. Para tal efecto, se estableció el diseño de un “Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” con los mecanismos necesarios para la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la Ley 1448.



Figura 7. Objetivos del plan como política pública de atención y reparación integral a las víctimas (artículo 176 de la Ley 1448 de 2011)

Si bien a ocho años de la expedición de la Ley 1448 aún quedan muchos desafíos y retos por superar, sobre todo desde el punto de vista de su implementación, es importante considerar que la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)⁶³, así como la del SIVJNR, fue una apuesta ambiciosa si se tiene en cuenta el número de víctimas y las debilidades institucionales del Estado colombiano.

Así, entonces, a fin de alcanzar sus objetivos se dividió la política pública de atención y reparación de las víctimas en cinco componentes, los cuales se cruzan a su vez con otros cinco ejes transversales: enfoque diferencial, articulación Nación--territorio, enfoque psicosocial, participación efectiva de las víctimas y sistema de información (véase la tabla 1).

⁶³ Artículo 156 de la Ley 1448 de 2011.

Tabla 1. Componentes de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas

Componente de verdad	Busca garantizar a las víctimas, a sus familiares y a la sociedad en general el derecho a conocer lo sucedido, lo que incluye los hechos, los motivos y las circunstancias en que se cometieron los hechos. Tiene dos líneas de acción: una relacionada con la verdad judicial, y la otra con la verdad histórica, la cual engloba a la construcción de la memoria, su protección y difusión.
Componente de justicia	Busca esclarecer las violaciones con la identificación de sus responsables, para así sancionarlos.
Componente de prevención y protección	Está dirigido a las personas, los grupos y las comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, y busca evitar la ocurrencia de violaciones de los DDHH con la incorporación de la prevención temprana, la urgente y las garantías de no repetición. En esta medida, la protección tiene como fin salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal por medio de medidas especiales para personas, grupos o comunidades, y se articula con las medidas de protección patrimonial y de tierras.
Componente de atención y asistencia	Por medio de la atención se busca brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, con el objetivo de facilitar el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Por otra parte, la asistencia tiene como fin el restablecimiento de los derechos de las víctimas, lo que cual se logra por medio de un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden público, económico, social y fiscal que buscan su incorporación a la vida social, económica y política. Entre las medidas se incluyen la asistencia en salud y educación, la alimentación, la reunificación familiar y la generación de ingresos, entre otros.
Componente de reparación integral	Tiene como objetivo reparar integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectivamente a las víctimas. Para tal fin, contempla medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Asimismo, reconoce el daño colectivo sufrido y posee medidas tendientes a la reparación colectiva.

La forma de responder a estos componentes es la adopción de servicios específicos orientados a atender las particularidades de la población víctima, como, por ejemplo, la atención humanitaria en sus distintas etapas o la reparación individual y colectiva, o bien los servicios generales, comunes a toda la población, tales como la garantía de educación básica y media, el aseguramiento en salud, el acceso a servicios de acueducto y alcantarillado, vivienda y generación de ingresos.

En este orden de ideas, la Ley 1448 reitera las obligaciones de las entidades para la prestación de servicios generales en beneficio de las víctimas

y establece las competencias —territoriales, nacionales o concurrentes— en diversas dimensiones (véase la tabla 2)

Tabla 2. Dimensiones de la política pública de víctimas

Dimensión	Servicios
Atención humanitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Atención inmediata. • Atención de emergencia. • Atención de transición alojamiento. • Atención de transición vivienda. • Atención de transición empleo.
Asistencia y atención	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia funeraria. • Educación básica y media. • Educación superior. • Salud. • Agua potable y saneamiento básico.
Reparación	<ul style="list-style-type: none"> • Restitución de tierras. • Acceso a vivienda. • Crédito. • Formación para el empleo. • Generación de empleo urbano y rural. • Acceso a la carrera administrativa. • Indemnización administrativa. • Reparación colectiva.
Rehabilitación	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de rehabilitación. • Atención psicosocial y salud integral.
Satisfacción	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones tendientes a restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido. • Exención del servicio militar. • Deber de memoria.
Prevención, protección y garantías de no repetición	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar garantías de no repetición • Medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario. • Red de observatorios de derechos humanos y DIH • Sistema de alertas tempranas.
Retorno y reubicación	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar condiciones de seguridad. • Garantizar, de manera prioritaria, la atención básica en salud, educación, alimentación, identificación, reunificación familiar, orientación ocupacional, vivienda y atención psicosocial; y de manera complementaria, progresiva y gradual, el acceso o restitución de tierras, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, seguridad alimentaria, ingresos, trabajo y fortalecimiento de la organización social.

Todas estas actividades debe coordinarlas la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la cual debe *“diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política, una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral”*⁶⁴.

3.1 Las competencias de las entidades territoriales en la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado

Como se expresó, la política pública de víctimas incluye servicios específicos y generales que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 715 de 2001⁶⁵, deben realizarse en conformidad con la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Así las cosas, las entidades territoriales deben prestar algunos servicios a toda la población en materia de educación, alimentación escolar, salud, cultura, deporte y recreación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, otros servicios públicos domiciliarios, transporte, desarrollo agropecuario, desarrollo económico, ambiente, centros de reclusión, prevención y atención de desastres, desarrollo comunitario y fomento del empleo.

En el caso de los municipios, la ley posibilita el establecimiento de programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como, por ejemplo, la población infantil, los ancianos, los desplazados o las madres cabeza de hogar (artículo 76.11).

Por su parte, en la Ley 1448 de 2011 se asignan competencias a las entidades territoriales que, de acuerdo con el artículo 174, deben prestarse con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal y del Sistema General de Participaciones, en concordancia con los respectivos planes de desarrollo y el “Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”, con el propósito de diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de

⁶⁴ Artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 (junio 10).

⁶⁵ Existen diversas disposiciones en el ordenamiento jurídico que establecen competencias para las entidades territoriales, tales como las leyes 98 de 1993, 136 y 142 de 1994, 388 y 397 de 1997, 70 de 2001, 1176 de 2007, 1437 y 1454 de 2011. No obstante, para efectos de esta publicación se privilegia el contenido de la Ley 715 (diciembre 21), en razón a que estructura de manera amplia esta materia.

prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas (véase la tabla 3).

Tabla 3. Funciones de las entidades territoriales en el marco de la Ley 1448

<p>Diseñar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral</p> <p>Deberán contar con asignaciones presupuestales en los planes de desarrollo y deberán respetar los lineamientos del “Plan Nacional para la Atención y Reparación a las Víctimas”.</p>	
<p>Prestar asistencia de urgencia, asistencia de gastos funerarios, complementar las medidas de atención y reparación integral, así como gestionar la presencia y respuesta oportuna de las autoridades nacionales respectivas para la atención, asistencia y reparación</p> <p>Con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal, y de manera que se respeten las directrices de sus respectivos planes de desarrollo y en concordancia con el Plan Nacional.</p>	<p>Garantizar la prestación eficiente y oportuna de salud, educación, agua potable y saneamiento básico</p> <p>Con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones.</p>
<p>Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios</p> <p>Deben responder a los distintos hechos victimizantes y garantizar los derechos fundamentales de las víctimas; tendrán en cuenta el enfoque diferencial.</p>	
<p>Garantizar la seguridad y protección de las víctimas con el apoyo de la Policía Nacional</p> <p>El Ministerio del Interior y de Justicia coordinará con las autoridades territoriales la implementación de estas medidas.</p>	<p>Garantizar a las personerías distritales y municipales los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la Ley 1448</p> <p>(obligación de los alcaldes y los consejos distritales y municipales)</p>

De esta manera, tanto la Ley 1448 como el Decreto 4800 de 2011 y el documento Conpes 3726 de 2012 determinan asuntos de competencia de las entidades territoriales en diversas materias. Además de estas, la mencionada ley establece un conjunto de funciones administrativas requeridas para prestar las medidas de atención y reparación de las víctimas (véase la tabla 4).

Tabla 4. Medidas administrativas para lograr la prestación de servicios a las víctimas del conflicto armado

	Nación	Departamento	Distritos y municipios
Llevar un registro de víctimas	Administrar y operar el Registro Único de Víctimas, por medio de la Unidad de Víctimas.		
Elaborar registro de víctimas de desplazamientos y de atentados terroristas			Le corresponde elaborar el registro por medio de la alcaldía municipal y de la secretaría de gobierno.
Centros regionales de atención y reparación	Organizar y poner en funcionamiento.		Garantizar la operación y el sostenimiento.
Enlaces municipales y departamentales		Designar un enlace.	Designar un enlace.
Planes integrales de prevención	Elaborar el plan nacional.	Elaborar el plan departamental.	Elaborar el plan municipal.
Planes de contingencia		Elaborar el plan departamental.	Elaborar el plan municipal.

A fin de hacer realidad los objetivos y el propósito de la política pública de atención y reparación a las víctimas se necesitan recursos, pues de conformidad con el artículo 356 de la Constitución Política no se podrán asignar competencias sin los recursos suficientes para atenderlas. La simple determinación de que las diversas funciones asignadas a las entidades territoriales se cumplirán con cargo a los recursos del presupuesto departamental, distrital o municipal es insuficiente, dado que las complejidades de las capacidades fiscales, las fuentes de recursos y el coste de las necesidades han sido diversas.

Por esta razón, es importante que las entidades territoriales desarrollen ejercicios de planeación participativos con las víctimas de forma que puedan priorizar su atención y, en el marco de la autonomía que les confiere la Constitución Política en el artículo 287, definan la estructura orgánica que necesiten para cumplir con sus competencias. En especial, debe señalarse que el Decreto 4800 de 2011 determina una serie de obli-

gaciones en materia de organización institucional encaminada a la satisfacción de los derechos de las víctimas:

- *Centros regionales de atención y reparación integral a las víctimas.* El artículo 121 determina que son una estrategia de articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial que tiene como objetivo atender, orientar, remitir, acompañar y realizar el seguimiento a las víctimas que requieran acceder a la oferta estatal en aras de facilitar los requerimientos en el ejercicio de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

El artículo 123 del decreto determina que le corresponde a la Unidad de Víctimas poner en marcha y coordinar su funcionamiento. Asimismo, establece que los entes territoriales deberán garantizar la operación y el sostenimiento de estos.

Según el artículo 126, los municipios y los distritos están obligados a otorgar, en los planes de desarrollo, los recursos necesarios para el funcionamiento de los centros de atención, de manera que garanticen así los gastos administrativos, tecnológicos, operativos y de infraestructura, funcionamiento y sostenibilidad. Esos recursos deben ser suficientes para el cumplimiento de los objetivos propuestos por los centros, en atención a estándares de calidad, salud ocupacional y accesibilidad que permitan atender a las víctimas con dignidad. Sin embargo, en el parágrafo de dicho artículo se regula la obligación de la Nación y los departamentos de apoyar a los municipios que no cuenten con la capacidad de gestión técnica, operativa y financiera, en virtud del principio de subsidiariedad.

- *Obligación de tener enlace de víctimas.* El artículo 130.2 del decreto establece que en los municipios en los que no se cuente con los centros regionales de atención y reparación a víctimas, las alcaldías municipales y las gobernaciones designarán a un responsable. Esta persona tendrá como función garantizar la atención efectiva a las víctimas y, en la medida de lo posible, operaran las rutas y los procedimientos establecidos para los centros regionales.

Estas dos obligaciones son relevantes porque serán estos centros y los enlaces los que podrán utilizarse para la articulación de las entidades territoriales con la implementación de los mecanismos del SI-VJRNR, de forma tal que se aprovechen las capacidades administrativas y operativas generadas desde los departamentos, los municipios y los distritos para la atención de los derechos de las víctimas.

3.2 Articulación para la implementación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas

La Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011 establecen diversos mecanismos e instrumentos de coordinación Nación-territorio para el funcionamiento del SNARIV; el diseño de una estrategia de articulación que contenga un sistema de corresponsabilidad; la creación de los comités territoriales de justicia transicional; los centros regionales de atención y reparación a víctimas mencionados; y la formulación de planes de acción territoriales que articulen los tres niveles de gobierno.

El SNARIV tiene como propósito integrar las entidades públicas municipales, departamentales y nacionales, así como otras instituciones públicas y privadas para la formulación y ejecución de los planes, los programas, los proyectos y las acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas. Dentro de los objetivos del SNARIV, establecidos en el artículo 161 de la Ley 1448, se encuentra el de garantizar la adecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, así como entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

Además, como herramienta principal para el logro de sus objetivos, se determina la elaboración del “Plan Nacional para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas” y la ejecución a la UARIV de las actividades de coordinación Nación-territorio a través de estrategias de articulación de la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales.

Así, el artículo 244 del Decreto 4800 de 2011 define la articulación Nación-territorio como la relación estratégica entre las entidades nacionales y territoriales, con el propósito de prevenir, asistir, atender y reparar de manera integral a las víctimas. En este sentido, el artículo 172 de la Ley 1448 determina que le corresponde a la Unidad de Víctimas diseñar esta estrategia de acuerdo con las condiciones diferenciales de las entidades territoriales, la articulación de la oferta y la estructuración de un sistema de corresponsabilidad para realizar acompañamiento, asistencia técnica, difusión de información, delegación y seguimiento, y evaluación.

Igualmente, las entidades territoriales tienen competencias principales en la prestación de servicios públicos y la garantía de derechos

esenciales de los ciudadanos, las cuales deben cumplir para el caso de las víctimas del conflicto armado, con atención a cuatro elementos establecidos en los artículos 10 al 14 del Decreto 4800 de 2011, “*por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*” (véase la tabla 5).

Tabla 5. Principios de articulación interinstitucional para la implementación de la política pública de atención y reparación de las víctimas

Corresponsabilidad	Todas las entidades estatales, tanto del nivel nacional como territorial, tienen la responsabilidad de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas, respetando el interés general de la Nación y la autonomía territorial.
Las entidades nacionales y territoriales deben trabajar armónicamente para realizar los fines del Estado y, en particular, para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas.	Coordinación
Concurrencia	Las entidades nacionales y territoriales deben actuar oportuna y conjuntamente en busca de un objetivo común, con respeto siempre por el ámbito de competencias propio y el ámbito de competencias de las demás.
La Nación y los departamentos apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la Ley 1448 de 2011. El ejercicio de este principio estará sujeto al seguimiento y a la evaluación de las entidades nacionales rectoras de la materia dentro del marco de la autonomía de las entidades territoriales.	Subsidiariedad
Complementariedad	A fin de perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades nacionales y territoriales prestarán colaboración recíproca y podrán, para ello, utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios.

A partir de estos elementos, las medidas necesarias para la articulación Nación-territorio dispuestas en la ley son las que se presentan en la tabla 11.

Tabla 6. Elementos de articulación Nación-territorio

	Nación	Departamento	Distritos y municipios
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinarse con las entidades territoriales. • Elaborar la estrategia de articulación que incluye el sistema de corresponsabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar e intermediar la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales. • Conformar el comité departamental de justicia transicional. 	Conformar el comité distrital o municipal de justicia transicional.
Concurrir	Realizar acciones conjuntas y oportunas, con las entidades nacionales, con otros departamentos, distritos y municipios, a fin de prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas.		
Complementar	<ul style="list-style-type: none"> • Celebrar convenios interadministrativos. • Suscribir convenios plan. 	Podrán utilizar mecanismos de cofinanciación, asociación y convenios.	Podrán utilizar mecanismos de cofinanciación, asociación y convenios.
Subsidiar		Apoyar en el ejercicio de sus competencias a los municipios que demuestren incapacidad.	
Planear y evaluar	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar el “Plan integral de atención y reparación integral a las víctimas”. • Definir la metodología que deben seguir los municipios y departamentos para hacer seguimiento y evaluación a sus planes. • Definir la metodología de autoevaluación de la contribución territorial. • Capacitar a las entidades territoriales. • Verificar y validar mediante muestreo las autoevaluaciones territoriales. • Analizar la información para generar recomendaciones sobre territorialización de la inversión. 	Diseñar e implementar el plan de acción departamental.	Diseñar e implementar el plan de acción distrital o municipal.

La política pública de atención y reparación integral a las víctimas

	Nación	Departamento	Distritos y municipios
Asistencia en planes		Apoyar a los municipios en la elaboración de sus planes.	
Coordinación		Organizar los comités departamentales de justicia transicional.	Organizar los comités municipales y distritales de justicia transicional.
Asistencia a la coordinación municipal		Apoyar la organización y funcionamiento de los comités municipales de justicia transicional.	
Seguridad		Garantizar seguridad a las víctimas según directrices de la Nación.	Garantizar seguridad a las víctimas según directrices de la Nación.
Inversión		Priorizar inversión en infraestructura y servicios para las víctimas.	Priorizar inversión en infraestructura y servicios para las víctimas.
Medición capacidad territorial	Adoptar el índice de capacidad territorial.		
Regionalizar la inversión	Regionalizar anualmente la inversión nacional.		
Asistencia técnica general	Prestar asistencia técnica, administrativa y presupuestal a las entidades territoriales.		
Seguimiento y evaluación	Poner en marcha un sistema integral de seguimiento y evaluación (coordinado por la Unidad de Víctimas).		
Promover la participación	Garantizar el derecho de las víctimas a participar.		

De igual forma, el artículo 245 del Decreto 4800 regula la posibilidad de suscribir convenios plan como marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales para el desarrollo de programas de atención y de reparación integral de las víctimas.

Por su parte, el artículo 173 establece que la Unidad para las Víctimas promoverá la creación de los comités territoriales de justicia transicional -departamentales, distritales o municipales-, con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, los cuales deben elaborar los planes de acción y articular la oferta institucional a fin de garantizar los derechos de las víctimas y coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable⁶⁶.

En este orden de ideas, estos comités son un espacio de encuentro entre la Nación, las entidades territoriales y las víctimas, pues hacen parte de estos el gobernador o el alcalde, los secretarios de gobierno, de planeación, de salud y de educación departamental o municipal, el comandante de división o de brigada correspondiente, el comandante de la Policía Nacional en la jurisdicción, el director regional o coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el director del Sena, el Ministerio Público, dos representantes de las mesas de participación de víctimas y un delegado de la UARIV. A su vez, los comités pueden convocar a representantes o delegados de otras entidades. Igualmente, de acuerdo con el artículo 252 del Decreto 4800 de 2011, estos comités —departamentales, distritales o municipales— son la máxima instancia de articulación territorial para efectos de la atención y la reparación integral a las víctimas.

Por otra parte, en la coordinación de la implementación de la política pública de atención y reparación integral de las víctimas se encuentra el Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial del SNARIV, señalado en el artículo 238 del Decreto 4800 de 2011, en concordancia con el artículo 165 de la Ley 1448.

Dicho subcomité lo conforman los Ministerios de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de

⁶⁶ Según el artículo 173 del Decreto 4800 de 2011, estos comités deben “*coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración*”.

Planeación, el Ministerio del Interior y la UARIV, y tiene como objetivo principal encargarse del diseño de lineamientos que faciliten la articulación entre entidades del nivel central y territorial, con miras a una mejor implementación de lo establecido en la Ley 1448. Para esto tiene como funciones las que se presentan en la tabla 7.

Tabla 7. Funciones del Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial

<p>Definir rutas y estrategias que faciliten la articulación entre entidades de los diferentes niveles (nacional, departamental y local) con miras a un mejor diseño y una implementación efectiva de las medidas de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, acorde con las directrices dadas por la Unidad de Víctimas.</p>	
<p>Generar lineamientos estratégicos que faciliten el diálogo entre las entidades nacionales y territoriales, lo cual permita avanzar en la implementación de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado.</p>	<p>Orientar a las entidades de nivel nacional, a través de los Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, en la construcción de estrategias de intervención a nivel territorial.</p>
<p>Acompañar las intervenciones desarrolladas por las entidades de nivel nacional y territorial en el marco de los planes de acción y planes operativos diseñados y aprobados por los subcomités técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.</p>	
<p>Diseñar mecanismos para promover el compromiso de las entidades territoriales en la implementación de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado entre entidades nacionales y territoriales.</p>	<p>Recomendar al Comité Ejecutivo estrategias para el desarrollo de los principios de subsidiariedad, concurrencia, coordinación y corresponsabilidad.</p>

Además, el artículo 174 de la Ley 1448 establece como una de las funciones de las entidades territoriales “*elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en sus respectivos territorios*”. De acuerdo con esto, los Planes de Acción Territorial (PAT) establecidos en el artículo 254 del Decreto 4800 de 2011, deben elaborarlos los departamentos, los municipios y los distritos con la participación de las víctimas, y contener las medidas de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, de manera que sean coherentes con el “Plan Na-

cional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” y con los planes de desarrollo territoriales.

Estos planes son relevantes porque, formulados para periodos de cuatro años y ejecutados mediante el presupuesto anual, deben contener —como mínimo— la caracterización de las víctimas según los distintos hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente y el mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores. Asimismo, para cada vigencia fiscal, las entidades nacionales le deben presentar a las territoriales la oferta programática en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, a fin de que se incorpore en los PAT. En este orden de ideas, los planes, los programas y los proyectos de la oferta programática deben considerar las características particulares de las entidades territoriales y la situación de las víctimas en estas.

A fin de atender todos estos espacios las entidades territoriales deberán exigir de las entidades del orden nacional que, en aplicación del principio de subsidiariedad —cuando corresponda— adelanten la asistencia financiera y la cofinanciación necesaria. Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 del Decreto 4800, la Nación y los departamentos apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica o financiera, lo cual permita a las entidades nacionales destinar recursos para subsidiar a las entidades territoriales o cofinanciar sus proyectos.

La comprensión de los PAT resulta significativa en la medida en que serán una herramienta fundamental para materializar el relacionamiento de las entidades territoriales con los órganos y medidas del SIVJRNR.

4. Las entidades territoriales y la implementación del SIVJRNR

El artículo 287 de la Constitución establece el principio de autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. Dicha autonomía debe ejercerse en el marco de la interacción con el nivel nacional de gobierno, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en concordancia con el artículo 288 de la Constitución. Estos principios implican, necesariamente, el respeto por las competencias de los órganos territoriales de administración, el ejercicio armónico de competencias concurrentes entre distintos niveles de gobierno y la intervención de autoridades del nivel nacional solo ante la ineficacia o la incapacidad de las entidades territoriales para atender las necesidades de la población⁶⁷. Esto implica que el principio de autonomía de las entidades territoriales debe considerarse en la creación, la implementación y la ejecución de planes, programas o proyectos que se desarrollen en el territorio, así tengan una obligación de coordinación, a fin de así satisfacer los elementos esenciales del Estado colombiano enlistados en el artículo 1 de la Constitución.

Ahora bien, la autonomía de las entidades territoriales frente a la implementación de las políticas públicas de atención y reparación a las víctimas atraviesa por una dicotomía toda vez que la existencia del SIVJRNR implica la formulación de actividades y medidas por mecanismos con autonomía constitucional, pero que deben implementarse en los territorios en beneficio de las víctimas, sus comunidades y la ciudadanía en general.

Esto implica situaciones en las que se pueden traslapar competencias entre las entidades del SIVJRNR y las entidades territoriales y, en con-

⁶⁷ Al respecto, véase Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2010 (4 de marzo), M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

secuencia, requieren de la aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para evitar que, en la búsqueda de atender los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, se desconozca el modelo descentralizado de gobierno a nivel territorial, regido por el principio de autonomía, establecido en el texto constitucional.

De conformidad con lo señalado en el parágrafo 1 del artículo transitorio 1 del título transitorio de la Constitución Política, incorporado mediante el Acto legislativo 01 de 2017, el SIVJRNR debe contar con un enfoque territorial que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población. Esto implica que, necesariamente, las entidades territoriales y los mecanismos del sistema deberán articular sus competencias y capacidades.

Ahora bien, con el objetivo de comprender de forma más detallada el rol de las entidades territoriales en la implementación del SIVJRNR, a continuación se presenta un marco teórico de la descentralización y la desconcentración territorial, en el cual se analiza la autonomía territorial y los principios que rigen la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno. Luego, se estudia, de manera específica, la articulación Nación-territorio y el rol de las entidades territoriales a la hora de garantizar los derechos de las víctimas.

4.1 La autonomía territorial y los principios para el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales

Desde la perspectiva territorial, la gestión del Estado se adelanta en Colombia mediante dos grandes formas de organización: la descentralización y la desconcentración territorial, las cuales se complementan con la “territorialización” de la gestión nacional.

La descentralización territorial consiste en la creación de entidades territoriales con cierto grado de autonomía, a las cuales se asignan competencias, recursos y facultades de gobierno y administración para el cumplimiento de determinados fines del Estado. Además, implica la existencia de entidades con personería jurídica propia y con autoridades elegidas mediante votación de los ciudadanos, a saber: los departamen-

tos, los distritos y los municipios. Las competencias y los recursos de las entidades territoriales se asignan en la ley, y por medio de ellas se establece una distribución o reparto entre el Gobierno nacional y los departamentos, distritos y municipios. Algunos de los elementos que caracterizan la descentralización son:

- Asignación y/o ampliación de competencias precisas y exclusivas a las entidades territoriales en materia de atención y reparación a las víctimas.
- Asignación de recursos de transferencia u otras fuentes para financiar las competencias.
- Reglamentación de estructuras y procesos administrativos.
- Regulación de las relaciones intergubernamentales en aspectos como, por ejemplo, la subsidiariedad (apoyo financiero y asistencia técnica).
- Coordinación y concurrencia (conformación de espacios e instrumentos de articulación entre la Nación y las entidades territoriales).
- Definición de espacios e instrumentos de participación de la ciudadanía.

Por otra parte, la desconcentración territorial consiste en la creación de dependencias de entidades del orden nacional que no tienen personería jurídica propia. En la desconcentración territorial los funcionarios hacen parte de la planta de personal de la entidad central y se nombran, no se eligen. Algunos de los elementos que caracterizan la desconcentración son la creación (en caso de no existir) de dependencias con sede en los territorios, y la asignación y/o ampliación de funciones de estas dependencias y de facultades para realizar el gasto y representar a la entidad nacional.

Tanto la descentralización como la desconcentración territorial tienen como propósitos mejorar la prestación de los servicios que permitan una mayor cercanía con las personas y los ciudadanos beneficiarios, un mejor conocimiento de las problemáticas locales diversas y una mayor agilidad en la toma de decisiones y respuesta a las demandas. Sin embargo, en el caso de la descentralización territorial se busca, además, otorgar autonomía a la población de los territorios para elegir sus autoridades y a las entidades territoriales, con el fin de definir líneas de acción propias en el marco de las leyes y las políticas nacionales.

En la práctica, pueden existir de forma simultánea acciones tanto en materia de descentralización como de desconcentración territorial, por cuanto algunas competencias se asignan a las entidades territoriales y otras a la Nación.

Adicionalmente, la gestión de las entidades nacionales se concreta mediante acciones en los territorios, lo cual se denomina “territorialización” de la política. Esto consiste en realizar un diagnóstico por territorios y en fijar objetivos, metas, acciones y recursos específicos por entidades territoriales (departamentos, distritos y, cuando sea posible, por municipios), con el fin de dar respuesta a sus problemas particulares. De esta forma, la “territorialización” tiene como objetivo reconocer las diferencias que existen por territorios y definir intervenciones dirigidas a disminuir las desigualdades territoriales.

Al recapitular, los asuntos territoriales comprenden, por tanto, la descentralización y la desconcentración territorial, así como la territorialización. Asimismo, estos asuntos se pueden abordar por lo menos en dos grandes niveles:

- *En el nivel del diseño.* Se establece la organización básica y los procedimientos. Asimismo, en este nivel se pueden analizar reformas que busquen modificar: 1) el grado de descentralización (al aumentar y precisar las competencias a cargo de las entidades territoriales, y al asignar recursos para su cumplimiento, por ejemplo); 2) el grado de desconcentración (con la creación de más dependencias, y el aumento de sus facultades y recursos); o 3) los objetivos de desarrollo territorial y los esquemas de articulación entre la Nación y los territorios.
- *En el proceso de la gestión.* Este nivel se rige por reglas preestablecidas y no se realizan reformas en los elementos institucionales básicos. Así las cosas, este aspecto se centra en realizar acciones para otorgar mayor capacidad a las autoridades, como, por ejemplo, capacitación, asistencia técnica, coordinación y suministro de información para incentivar un mejor desempeño.

Ahora bien, para efectos de este estudio nos centraremos en el nivel de gestión, sin desconocer la importancia del diseño de la política pública en el contexto actual de implementación del Acuerdo Final.

Al interpretar el artículo 287 de la Constitución Política, la Corte Constitucional consideró que los derechos de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como a participar en las rentas nacionales,

“constituyen el contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, implican un poder de dirección tanto política como adminis-

trativa en el ámbito territorial respectivo, son exigibles a las autoridades superiores del Estado y deben ser respetados por éstas por ser esencial dicha institución en la estructura del Estado colombiano”⁶⁸.

De esta forma, la Corte consideró que existe un núcleo esencial del principio de autonomía territorial, el cual lo integran estos derechos y la consiguiente dirección política y administrativa de los entes territoriales. La dirección política conlleva el *“poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP. art. 311)”*⁶⁹.

A su vez, la dirección administrativa implica la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus intereses. Esta potestad señala:

“El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad”⁷⁰.

Ahora bien, existen dos motivos principales que fundamentan la autonomía territorial, los cuales reconoció la Corte Constitucional:

- El municipio es el ente idóneo para resolver los problemas locales: esto debido a que *“conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial”*⁷¹.
- Las autoridades locales materializan la soberanía y la democracia participativa en el ámbito local, respondiendo así a las necesidades de cada comunidad⁷².

Sin embargo, esta autonomía territorial no es absoluta y, por consiguiente, está circunscrita a los límites que la Constitución y la ley es-

⁶⁸ Sentencia C-554 de 2007 (25 de julio), M.P.: Jaime Araujo; reiterado en la C-077 de 2017 (8 de febrero), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1996 (16 de octubre), M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1996 (16 de octubre), M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

⁷¹ *Id.*

⁷² Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017 (8 de febrero), M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

tablecen. Asimismo, debe armonizarse con el principio unitario estatal. En este sentido, la Corte Constitucional, en la sentencia C-535 de 1996, determinó que esta unidad entre el componente unitario y el principio de autonomía territorial *“no puede entonces confundirse con centralismo y hegemonía pues la forma de Estado unitaria no choca con el reconocimiento de la diversidad territorial”*.

De esta forma, como lo ilustró la Corte Constitucional en el auto 383 de 2010, expedido en seguimiento de la sentencia T-025 de 2004,

“la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnimoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales”.

Finalmente, esta armonía debe darse conforme a dos criterios mínimos. El primero implica que la autonomía territorial tiene un núcleo esencial que no puede limitarse. El segundo conlleva la necesidad de aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Desde el 2004, la Corte Constitucional ha ordenado al Gobierno nacional que se reglamenten estos principios con relación a la implementación de la política pública de atención y reparación a la población víctima del desplazamiento forzado. En el marco de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional identificó como uno de los principales problemas para la garantía de los derechos de las víctimas la falta de criterios, principios y factores que faciliten la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales. En otras palabras, cuestionó la ausencia de procedimientos específicos que le permitieran al Estado aplicar estos principios en atención a las capacidades técnicas, presupuestales y administrativas del territorio.

Posteriormente, la Corte volvió a analizar este tema mediante el auto 383 de 2010 y reiteró la necesidad urgente e inaplazable de *“determinar reglas claras y precisas respecto del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales, para la implementación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, en materia de atención a la población desplazada”*.

Tras la expedición de la Ley 1448 y el Decreto 4800 la Corte Constitucional se mantuvo en la observación de una falta de efectividad y eficiencia en la aplicación de estos principios que perjudicaban los derechos de las víctimas, y en el auto 160A de 2012 evidenció una falta de cumplimiento de estos principios, en particular el de concurrencia.

De igual forma, por medio del auto 099 de 2013, la Corte Constitucional estableció que el Gobierno nacional debía reglamentar del grado de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales para la atención humanitaria de la población desplazada. De esta forma, se determinó que debían existir reglas claras y precisas que permitieran la aplicación de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en materia de atención humanitaria inmediata o de urgencia y de transición, de tal manera que se garantice su entrega efectiva, oportuna, completa y en términos de igualdad en todo el territorio nacional.

Así las cosas, tenemos que las entidades territoriales poseen un núcleo esencial de autonomía. Este principio obliga al Estado nacional, en particular al legislador al momento de crear normas, a armonizar las funciones de los tres niveles de gobierno en cumplimiento de los principios rectores de coordinación, concurrencia y subsidiariedad⁷³, los cuales se analizan a continuación.

El artículo 288 de la Constitución Política determina que las competencias entre la Nación y las entidades territoriales deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La definición legal de estos principios se establece en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, *“por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*, el cual incorpora adicionalmente el de complementariedad.

En virtud de dicha norma, el principio de complementariedad puede aplicarse *“para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo, y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y/o convenios”*. Este principio, al tenerse en cuenta el bajo nivel de capacidad institucional de varios municipios, tiene un rol fundamental en la práctica de la política pública de atención y reparación de las víctimas.

⁷³ La Ley 1551 de 2012, la cual regula el régimen municipal, también define los principios. Sin embargo, en este documento se tendrán en cuentas las definiciones de la ley orgánica de ordenamiento territorial, dado que las descripciones de los principios son diversas y la ley orgánica es de rango superior.

Por su parte, de acuerdo con el principio de coordinación, la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, por lo que, *“las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política”*⁷⁴.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el principio de coordinación, como consecuencia de las relaciones complejas entre los distintos niveles de la administración, implica la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas, a fin de garantizar la armonía en el ejercicio de sus funciones, con el fin de proteger derechos fundamentales y el cumplimiento efectivo de las metas sociales del Estado⁷⁵.

De igual forma, dicho principio *“exige que las autoridades administrativas de todo orden y nivel deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado —art. 209 CN—, y que por tanto dicha coordinación estratégica debe darse tanto entre la Nación y las entidades territoriales”*⁷⁶.

En esta medida, de acuerdo con la sentencia C-077 de 2017⁷⁷, la Corte Constitucional señaló que desde el 2010⁷⁸ se determinó que el principio de coordinación,

“tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, **de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal**. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas” [negritas propias].

Frente al principio de concurrencia se tiene que *“la Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía”*⁷⁹.

74 Artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 (junio 28).

75 Corte Constitucional, sentencia C-983 de 2005 (26 de septiembre), M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

76 Corte Constitucional, auto 314 de 2009 (29 de octubre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; el cual reitera lo señalado en el auto 007 de 2009 (26 de enero), M.P.: Manuel José Cepeda.

77 Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017 (8 de febrero), M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

78 Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2010 (4 de marzo), M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

79 Artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 (junio 28).

Este principio evoca que las diversas entidades y mecanismos respeten los límites que les han sido asignados y, a la vez, interactúen en el cumplimiento de los propósitos más elevados en relación con la garantía de los derechos. En específico, puede considerarse que,

“en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad” 80.

De acuerdo con lo anterior, toda vez que algunos asuntos requieren para su cumplimiento de la participación de los distintos niveles de la administración, el principio de concurrencia garantiza, por una parte, un criterio de distribución de competencias que evite la exclusión de entidades llamadas a participar en el cumplimiento de determinadas metas y, por otra, un mandato a las distintas instancias estatales para que actúen allí donde su presencia se requiera.

En la sentencia SU-039 de 1997⁸¹, la Corte Constitucional señaló: “*La idea central que se debe tener presente es que las diferentes jurisdicciones, dentro de sus respectivas competencias, concurren a la realización del postulado constitucional de la efectivización, eficacia y vigencia de los derechos constitucionales fundamentales*”.

En igual sentido, con ocasión del relacionamiento de los diversos mecanismos que se crean con otros existentes, la Corte señaló:

“No puede pensarse que el legislador al regular un mecanismo de protección de los derechos en un momento dado, automáticamente elimine o excluya otros instrumentos de amparo, pues pueden existir instrumentos de protección simultáneos y concurrentes, si ellos, a juicio del legislador, conducen a la finalidad constitucional de lograr la efectividad de aquéllos”⁸².

80 Corte Constitucional, sentencia C-149 de 2005 (22 de febrero), M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

81 Corte Constitucional, sentencia SU-039 de 1997 (febrero 3), M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

82 *Id.*

Finalmente, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley 1454, en virtud del principio de subsidiariedad,

“La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales”.

La Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-149 de 2010, determinó que este principio rige la distribución y el ejercicio de las competencias concurrentes. La Corte siguió su análisis y expresó que la subsidiariedad tiene una perspectiva positiva marcada por la necesidad de que la atribución de competencias y la intervención del Estado se realicen en el nivel más próximo al ciudadano, *“lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos”*. Por otra parte, este principio también tiene una dimensión negativa, caracterizada por la necesidad de que las autoridades de mayor nivel de centralización solo puedan *“intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades”*.

4.2 La implementación territorial del SIVJNR

Todo acuerdo de paz, no solo el firmado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), muestra la voluntad de las partes de terminar el conflicto armado, pero su implementación es clave para lograr construir y mantener condiciones para la convivencia pacífica y el fortalecimiento del Estado social de derecho. La fortaleza de las normas de implementación aumenta, por una parte, la credibilidad de las partes en su cumplimiento, así como las posibilidades de lograr una paz duradera; por otra, los costos de su incumplimiento.

De esta forma, la firma de un acuerdo de paz, más allá de implicar el final del diálogo, da inicio a una etapa aún más compleja que la anterior: implementar lo acordado. En este sentido, es en esta fase en la que confluyen un sinnúmero de complicaciones que han llevado al fracaso de varios procesos, y el consiguiente recrudecimiento de la violencia. En este sentido, solo la implementación ágil e integral de los términos de un acuerdo reduce de manera clara la probabilidad de recurrencia del conflicto armado⁸³. A su vez, como lo señaló esta H. Corte en la sentencia C-699 de 2016, la celeridad en la implementación se fundamenta, ya que,

“otras experiencias comparadas han demostrado la necesidad de una implementación oportuna que no ponga en riesgo lo acordado. Desde la ponencia para primer debate en Senado se menciona por ejemplo el caso de Angola, donde hubo dos procesos de paz: ‘el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. Sin embargo, en el segundo proceso de paz que por el contrario sí fue exitoso, durante el primer año se logró implementar el 68.42% de los acuerdos’. Pero también se refiere a experiencias ocurridas en India, Bosnia, El Salvador e Irlanda del Norte”.

Así, la importancia de la contribución de las entidades territoriales a la implementación del SIVJRNR no radica solo en la importancia de garantizar el cumplimiento de lo acordado, sino que se fundamenta en el mismo fin del acuerdo, el cual es construir y mantener la paz.

Como lo manifestó el *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición* del 2012⁸⁴, una de las claves fundamentales para lograr el éxito de una proceso transicional, esto es, efectivamente, consolidar la paz y el Estado social de derecho, es que se den mecanismos que: 1) busquen la verdad; 2) persigan penalmente a los responsables de crímenes no amniables; 3) reparen

⁸³ Véase, *inter alia*, los informes del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, EE.UU. Véase también Louise Mallinder, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions. Bridging the Peace and Justice Divide*, Hart, 2008; Karl DeRouen, Mark Ferguson, Samuel Norton, Young Hwan, Jenna Lea y Ashley Streat-Bartlett, “Civil War Peace Agreement Implementation and State Capacity”, *Journal of Peace Research*, vol. 47, n.º 3, págs. 333-346; Virginia Page Fortna, *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

⁸⁴ Asamblea General, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Pablo de Greiff, Naciones Unidas, 21º periodo de sesiones, doc. A/HRC/24/42, 28 de agosto de 2012.

de manera integral a las víctimas; y 4) garanticen medidas de no repetición por medio de reformas políticas, legales e institucionales necesarias⁸⁵. Asimismo, dicho informe expresa la necesidad de dar respuesta a dichos mecanismos de forma integral:

“La insuficiencia de cada una de las áreas de acción por separado ofrece un poderoso incentivo para buscar modalidades de interacción que permitan superar sus respectivas limitaciones. La experiencia internacional, así como los estudios, sugieren que la aplicación íntegra de los cuatro componentes del mandato ofrece a las diversas partes interesadas, principalmente las víctimas, razones más poderosas para comprender las medidas como intentos de hacer justicia tras las violaciones cometidas que su aplicación descoordinada o fragmentaria⁸⁶”.

En este orden de ideas, al observar, en específico, la conformación del SIVJRNR por medio de tres órganos interrelacionados entre sí (LA CEV, la UBPD y la JEP), se observa cómo dicha estructura interrelacionada busca garantizar no solo el pilar esencial de búsqueda, construcción y mantenimiento de la paz, sino también los derechos fundamentales específicos de las víctimas, tales como la verdad, la justicia, la reparación y la consiguiente garantía de no repetición. De este modo, la interrelación intrínseca e inescindible del sistema es justamente la que fundamenta la consagración constitucional de los tres órganos.

Así las cosas, al consolidar la integración de diversos mecanismos de justicia transicional sui géneris en la experiencia nacional e internacional, se espera lograr que se atienda al reconocimiento de responsabilidades por parte de los actores en el conflicto armado, de manera que se facilite su reincorporación y se permita, incluso, su participación política en el Congreso de la República y en instituciones públicas como funcionarios o contratistas, así como se aporte a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Este funcionamiento dependerá de la implementación adecuada del SIVJRNR a través de actividades conjuntas entre las entidades del orden nacional y territorial.

La Corte Constitucional, con ocasión del seguimiento a la declaración del estado de cosas inconstitucional, ha señalado que persisten, en relación con la población víctima del desplazamiento forzado, obstáculos adminis-

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ *Id.*

trativos y desafíos que deben superarse para un adecuado funcionamiento del Estado en la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Así las cosas, ha concluido que existen diversos factores que inciden en el incumplimiento de las construcciones teóricas y prácticas de la ley o la jurisprudencia constitucional para la garantía y la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado, los cuales han estado vigentes durante la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y deben considerarse para el fruncimiento adecuado del SIVJRNR.

Sin duda, el SNARIV y el SIVJRNR tienen diferencias sustanciales en relación con su estructura y funcionamiento, pero ambos se construyeron con el fin de garantizar los derechos de las víctimas, los cuales se encuentran en materia de verdad, justicia, reparación y no repetición, por lo que las deficiencias identificadas en el Estado persisten y deben atenderse para lograr un adecuado funcionamiento del SIVJRNR.

A fin de entender mejor este aspecto, a continuación se presenta el análisis de las deficiencias identificadas por la Corte Constitucional en materia de coordinación Nación-territorio que afectan las acciones de garantía de los derechos de las víctimas.

Tabla 8. Deficiencias de la articulación Nación-territorio en la atención de las víctimas

Insuficiencia en el presupuesto para la atención, lo cual implica una pobre capacidad de ejecución en los entes territoriales ⁸⁷ .		Precaria capacidad institucional para implementar la política pública ⁸⁸ .	Desconocimiento de los funcionarios de las disposiciones legales que regulan el tema y de los procedimientos que deben seguirse para la declaración y el registro de las víctimas ⁸⁹ .
Percepciones negativas que poseen los funcionarios de las rutas de atención sobre grupos indígenas y afros (evidencia de tratos que no son dignos para una víctima) ⁹⁰	Falta de implementación de ejercicios de evaluación ⁹¹ .	Falta de entrega de información a las víctimas sobre rutas de atención y formas de garantía de sus derechos ⁹² .	
		Insuficiencia en la coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales ⁹³	Falta de claridad frente a los responsables, así como de herramientas adecuadas para exigir a las entidades el cumplimiento de sus responsabilidades ⁹⁴
Rigidez y falta de impacto de los mecanismos de articulación, coordinación, reporte de información y seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales (RUSICST, FUT, Tablero PAT y PAT ⁹⁵).		Falta de clarificación, de asunción y de cumplimiento de reglas precisas con respecto al grado de corresponsabilidad ⁹⁶ .	

⁸⁷ Autos 177 de 2005 (29 de agosto), M.P.: Manuel José Cepeda; 218 de 2006 (29 de agosto), M.P.: Manuel José Cepeda; 266 de 2006 (25 de septiembre), M.P.: Manuel José Cepeda; 007 de 2009 (26 de enero), M.P.: Manuel José Cepeda; 008 de 2009 (26 de enero), M.P.: Manuel José Cepeda; 314 de 2009 (29 de octubre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; 383 de 2010 (10 de diciembre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; y 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

⁸⁸ Autos 008 de 2009 (26 de enero), M.P.: Manuel José Cepeda; y 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

⁸⁹ Autos 092 de 2008 (14 de abril), M.P.: Manuel José Cepeda; y 005 de 2009 (26 de enero), M.P.: Manuel José Cepeda.

⁹⁰ Autos 004 de 2009 (26 de enero), M.P.: Manuel José Cepeda; y 005 de 2009 (26 de enero), M.P.: Manuel José Cepeda.

⁹¹ Auto 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

⁹² Auto 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

⁹³ Autos 177 de 2005 (29 de agosto), M.P.: Manuel José Cepeda; 383 de 2010 (10 de diciembre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; y 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

⁹⁴ Autos 007 de 2009 (26 de enero), M.P.: Manuel José Cepeda; y 008 de 2009 (26 de enero), M.P.: Manuel José Cepeda.

⁹⁵ Auto 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

⁹⁶ Autos 383 de 2010 (10 de diciembre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; y 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

Las entidades territoriales y la implementación del SIVJRRR

<p>Estos mecanismos (RUSICST, FUT, Tablero PAT y PAT) no son del todo sensibles a las particularidades de las entidades territoriales, de manera que afectan especialmente a las entidades que no cuentan con una suficiente capacidad administrativa, financiera e institucional, ya sea porque se encuentran bajo acuerdos de reestructuración —Ley 550—, o han sido catalogadas en categorías 5 y 6⁹⁸.</p>	<p>Las acciones reportadas tendientes a la movilización, regionalización y flexibilización de la oferta institucional de las entidades del orden nacional no evidencian impactos directos en las entidades que se encuentran en una situación crítica de desplazamiento forzado⁹⁷.</p>
<p>Todavía no existe un esquema que permita la aplicación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia¹⁰¹.</p>	<p>Los PAT evidencian aún los mismos problemas que los PIUs⁹⁹, a saber: 1) falta de rigurosidad técnica en su elaboración; 2) limitaciones en la implementación de los PATs, derivadas de las dificultades presupuestales; 3) restricciones en su implementación, debido a los tiempos extensos en su elaboración, los cuales demoran casi la mitad del periodo de gobierno, así como a la diversidad de planes e instrumentos que deben formular, implementar y articular las entidades territoriales (ocho planes en total); y 4) la baja o nula ejecución de los programas y proyectos dirigidos a las víctimas¹⁰⁰.</p>
<p>La aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad muchas veces depende de la participación de las entidades territoriales en las convocatorias y concursos realizados por el nivel nacional. El acceso a los programas se ve limitado por las siguientes cuestiones: 1) no siempre tienen la capacidad para participar en materia de cofinanciación de proyectos de estabilización socioeconómica y de retornos y reubicaciones; 2) muchas entidades territoriales no conocen las convocatorias; 3) las entidades territoriales no tienen el conocimiento técnico para aplicar o para cumplir con éxito los convenios; 4) las entidades territoriales no cumplen los requisitos¹⁰².</p>	<p>El Decreto 2460 de 2015 no desarrolla el marco jurisprudencial que esta Corporación ha delineado para la correcta aplicación de los principios de subsidiariedad, corresponsabilidad y concurrencia definidos en los autos 314 de 2009, 383 de 2010 y 099 del 201¹⁰³.</p>

97 Auto 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

98 *Id.*

99 Auto 383 de 2010 (10 de diciembre), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

100 Auto 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

101 Autos 218 de 2006 (29 de agosto), M.P.: Manuel José Cepeda; 266 de 2006 (25 de septiembre), M.P.: Manuel José Cepeda; 233 de 2007 (7 de septiembre), M.P.: Manuel José Cepeda; 116 de 2008 (13 de mayo), M.P.: Manuel José Cepeda; 314 de 2009 (29 de octubre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; 383 de 2010 (10 de diciembre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; y 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

102 *Id.*

103 Auto 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

<p>La Ley 1448 y sus decretos reglamentarios han impuesto nuevas y mayores responsabilidades a las entidades territoriales, sin que se hayan realizado las actuaciones correlativas para garantizar que cuentan con la capacidad necesaria para asumirlas¹⁰⁴.</p>	<p>No es clara la existencia de reglas concretas para la aplicación de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad en materia de estabilización socioeconómica (vivienda y generación de ingresos), en los programas de retornos y reubicaciones, y en relación con la adopción del enfoque diferencial¹⁰⁵.</p>
	<p>Las autoridades nacionales dejan de atender crisis recurrentes de comunidades desplazadas o en riesgo de desplazamiento, con el argumento de que se trata de un asunto que es responsabilidad de las entidades territoriales (prevención, protección y ayuda humanitaria)¹⁰⁶.</p>
	<p>En materia de estabilidad socioeconómica, las autoridades carecen de una propuesta en términos de subsidiariedad que permita que estos derechos sean tangibles para la población que reside en aquellos municipios que no cuentan con la capacidad o la voluntad para acercarse a la oferta nacional¹⁰⁷.</p>
<p>Existe descoordinación de las entidades para organizar su oferta institucional y, con ello, simplificar y unificar los procedimientos, de forma tal que resulte accesible a las entidades territoriales y a la misma población desplazada¹⁰⁸.</p>	<p>Existe una fragmentación de la política pública que impide: 1) articular, en la práctica, un modelo de atención integral, con rutas de fácil acceso para la población beneficiaria; y 2) establecer modelos de gestión que superen como indicador de resultados el conteo de actividades realizadas¹⁰⁹.</p>
<p>En especial, en materia de los componentes de generación de ingresos, de vivienda, y de retorno y reubicaciones, cada entidad adelanta su propio manejo de la oferta de proyectos y programas de acuerdo con su sector, de modo que fija así procedimientos, tiempos y criterios distintos de acceso, de acuerdo con los fines misionales de cada entidad¹¹⁰.</p>	
<p>La estrategia del Gobierno nacional de asesoramiento a las entidades territoriales para facilitarles el ejercicio de sus responsabilidades es insuficiente¹¹¹.</p>	<p>Existe una excesiva centralización en varios trámites (por ejemplo, de solicitud de registro y entrega de la ayuda humanitaria de emergencia), que repercute en la imposición de cargas excesivas en las entidades territoriales¹¹².</p>
<p>Los procesos participativos de construcción de la política pública son débiles¹¹³.</p>	

104 Autos 099 de 2013 (21 de mayo), M.P.: Luis Ernesto Vargas; y 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

105 Autos 383 de 2010 (10 de diciembre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; 099 de 2013 (21 de mayo), M.P.: Luis Ernesto Vargas; 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

106 Auto 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

107 *Id.*

108 Autos 383 de 2010 (10 de diciembre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; y 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

109 Auto 373 de 2016 (23 de agosto), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

110 *Id.*

111 Autos 219 de 2011 (13 de octubre), M.P.: Luis Ernesto Vargas; y 099 de 2013 (21 de mayo), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

112 Auto 099 de 2013 (21 de mayo), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

113 Auto 383 de 2010 (10 de diciembre), M.P.: Luis Ernesto Vargas.

<p>La capacidad institucional de las entidades territoriales es débil. En general carecen del personal necesario para la atención de la población desplazada, en términos cualitativos y cuantitativos: 1) no hay un equipo interdisciplinario técnico y especializado; 2) se carece de un plan de capacitación permanente; 3) se da una rotación permanente del personal; y 4) existe una desproporción entre las necesidades de atención a las víctimas, y la cantidad de personal vinculado a tal fin¹¹⁴.</p>	<p>No hay suficiente capacidad administrativa para gestionar adecuadamente la atención de las víctimas. Este fenómeno se encuentra determinado, entre otros, por factores como la falta de sistematización de la información, la ineficiencia en la gestión de los recursos técnicos y humanos, así como la carencia de instrumentos adecuados de planificación¹¹⁵.</p>
<p>En varias entidades territoriales se observa una falta de voluntad política de sus autoridades, y la falta de inclusión de la problemática de desplazamiento en la agenda de algunas alcaldías¹¹⁶.</p>	
<p>Las entidades territoriales han señalado algunos problemas: 1) falta de acceso a las bases de datos nacionales; 2) ausencia de acompañamiento de la gobernación y a nivel nacional; 3) pocas capacitaciones; 4) toma de decisiones a nivel central sin tener en cuenta las necesidades reales de las regiones; 5) ausencia de un canal de comunicación efectivo para informar las inversiones realizadas y la atención prestada, lo que genera en varias ocasiones duplicidad de atención; y 6) falta de retroalimentación por parte del nivel central de la información dada a nivel local¹¹⁷.</p>	

Los elementos expuestos constituyen una introducción a los retos que deben superar los mecanismos del SIVJRN para la implementación del enfoque territorial a que se refieren el Acuerdo Final y la Constitución Política en el artículo que crea el mencionado sistema.

En primer lugar, debe darse una coordinación adecuada para la implementación de las diversas medidas dispuestas por los mecanismos del sistema en las entidades territoriales, de forma que exista una coherencia interna, es decir, que se evite la separación desproporcionada e irrazonable de las medidas adoptadas por los mecanismos y no se dupliquen esfuerzos para idénticos propósitos desde lo administrativo; de igual manera, que exista una coherencia externa en la relación con las comunidades y las autoridades territoriales para la implementación de las diversas medidas.

Así las cosas, los mecanismos y las medidas del SIVJRN deben atender a la necesidad de coordinación de propósitos, de acuerdo con un planteamiento general de respuesta a las víctimas y a la generación de condiciones para la consolidación de una paz estable y duradera (enfoque de derechos humanos). En razón a lo anterior, la definición de estrategias de acción en cada mecanismo debe estar en armonía con los

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ *Id.*

estándares nacionales e internacionales y las normas de implementación del Acuerdo Final, a partir del relacionamiento en el marco de la integridad del sistema y del cumplimiento del enfoque territorial.

De este modo, el principio de coordinación relacionaría los objetivos de los mecanismos y las medidas del SIVJRNR de manera armónica con la normativa vigente y las funciones asignadas a las entidades territoriales en diversas materias, así como en la atención del SNARIV, de forma tal que se impida la producción de barreras administrativas que impidan cumplir con los elementos esenciales de respuesta a los derechos de las víctimas.

La coordinación constituye una oportunidad de relación adecuada de los mecanismos del SIVJRNR con las entidades del Estado en el sector territorial, los cuales responden a la garantía de los derechos de las víctimas desde diversos enfoques, como, por ejemplo, tratándose de asuntos propios de atención social, asistencia o satisfacción. Asimismo, con actividades descentralizadas o desconcentradas realizadas por entidades como la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o la Unidad de Restitución de Tierras (URT).

Por su parte, la concurrencia de las entidades territoriales con los mecanismos del SIVJRNR es esencial en el propósito de lograr una coincidencia en el cumplimiento de las garantías que persiguen en relación con los derechos de las víctimas. De esta forma, el Estado en su conjunto debe responder a las necesidades de estas sin que sea necesario resaltar las dificultades del trabajo conjunto o de la separación funcional como barrera para el goce y el disfrute efectivo de los derechos.

Desde un enfoque de derechos, y dada la integración de los mecanismos en un solo sistema, se evidencia la posibilidad de concurrencia de estos con el propósito de dar efectividad a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y no repetición con enfoque territorial, al liderar la articulación para promover la comunicación y la participación de las víctimas.

De acuerdo con esto, es indispensable que los planes, los programas, los proyectos y, en general, los propósitos de los diversos mecanismos del SIVJRNR, así como las entidades territoriales, concurren a garantizar el bienestar general y la dignidad humana efectivizando así los principios constitucionales, con el fin de evitar que estos principios se inapliquen y los elementos ordinarios que han intentado responder a los derechos de las víctimas continúen en operación de forma simultánea con los que

se crean en el marco del SIVJRNR, sin responder a la comprensión del Estado como un solo cuerpo que atiende a sus deberes y obligaciones.

Las entidades territoriales deben cumplir un papel esencial en la implementación de los mecanismos del SIVJRNR en la medida en que son estas las que conocen de forma detallada el territorio y las necesidades de las víctimas. En esa medida, pueden recomendar elementos determinantes para la operación de los mecanismos, poner a disposición sus sedes, capacitar a sus funcionarios en los derechos de las víctimas y el funcionamiento de los mecanismos del sistema, e incluso disponer funcionarios para brindar información específica a las víctimas sobre este. De igual forma, pueden entregar a los mecanismos los documentos y la demás información relevante sobre circunstancias pasadas o presentes que pueden ser relevantes para el cumplimiento de las funciones de esclarecimiento de la CEV, a fin de encontrar a personas dadas por desaparecidas o aportar elementos para el funcionamiento de la JEP.

El primer paso de este proceso que en la actualidad se lleva a cabo es la definición de la presencia territorial de los mecanismos del SIVJRNR y la ubicación necesaria de sus funcionarios y colaboradores en el territorio, así como el despliegue de actividades para el cumplimiento de sus funciones.

De esta manera, un primer objetivo en el rol de las entidades territoriales es el apoyo administrativo, operativo y técnico, incluso financiero si es posible, a los mecanismos del SIVJRNR, con el objetivo de permitir y facilitar su presencia territorial, garantizar las condiciones necesarias a fin de que se dé un adecuado funcionamiento y brindar toda la información que se requiera en su estructuración.

Para esto es importante que la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales se encuentren vinculadas a los diálogos que deben sostener los mecanismos del sistema con las autoridades territoriales y facilitar las condiciones territoriales y de confianza con la ciudadanía que han construido durante años, de modo que se facilite la actividad de puesta en marcha territorial de estos.

Un segundo elemento esencial es el conocimiento de los funcionarios públicos y los colaboradores de las entidades territoriales en el funcionamiento, el propósito y las características de los mecanismos del SIVJRNR, en los deberes del Estado para la garantía de los derechos de las víctimas de violaciones de los DDHH e infracciones del DIH y las competencias de las entidades territoriales en la ejecución de políticas, planes y programas con ocasión de la implementación del mencionado Sistema Integral.

Por esa razón, precisamente, es que las primeras dos partes de este documento abordan los elementos necesarios para una comprensión de la importancia de la labor de los mecanismos del SIVJRNR. El propósito es que las autoridades territoriales, los funcionarios y los colaboradores cuenten con el conocimiento adecuado sobre los derechos de las víctimas, el funcionamiento y las características del SIVJRNR, la política pública de atención y reparación integral de las víctimas, y del rol de las entidades territoriales en esta materia. Con estos elementos es necesario estimular dos actividades en las entidades territoriales:

- La sensibilidad de los funcionarios públicos y de los colaboradores de las entidades territoriales sobre el SIVJRNR y la importancia de su adecuado funcionamiento para las garantías de los derechos de las víctimas y, en esa medida, el manejo adecuado de las expectativas que tienen las víctimas y la sociedad sobre el proceso de operación.
- Participar y contribuir a los procesos de divulgación y socialización del funcionamiento de los mecanismos del sistema con las víctimas, de forma que estas puedan conocer sus derechos y las posibilidades de garantía de estos en el marco de cada entidad (CEV, UBPD y JEP). Se trata, pues, de aprovechar las capacidades de las entidades territoriales para promover la difusión y la pedagogía en el SIVJRNR.

Estos propósitos son esenciales, pues las víctimas acuden directamente a las autoridades de las entidades territoriales, con quienes pueden contar con relaciones de confianza previas y experiencia de comunicación durante años, y así preguntar sobre las posibilidades de garantía de sus derechos en el marco de los mecanismos, sobre su funcionamiento o su presencia territorial. Las entidades territoriales cumplen un papel importante en el manejo de las expectativas de las víctimas en el proceso de implementación del SIVJRNR.

Las autoridades locales, al ser las personas que reciben, en primer lugar, las inquietudes de las víctimas, tienen la posibilidad de presentar los elementos, los propósitos y las características del Sistema Integral, de modo que cumplen un papel determinante, pues a partir de esto se pueden generar expectativas adecuadas o no, así como construir un conocimiento calificado sobre las posibilidades de garantía de sus derechos.

Un tercer elemento tiene que ver con las contribuciones que pueden hacer las entidades territoriales para el funcionamiento de los mecanismos del SIVJRNR.

En relación con la CEV, las dependencias, los funcionarios y los colaboradores de las entidades territoriales pueden contribuir a brindar elementos para el esclarecimiento de la verdad, y con la generación de elementos de convivencia y de construcción de garantías de no repetición desde un enfoque territorial. De esta manera, es muy importante que aporten la información existente a nivel territorial que pueda ser útil para el funcionamiento de la CEV, construida durante el periodo de permanencia del conflicto armado, a través de informes o como material documental, y remitir aquellos elementos que puedan servir para la construcción de recomendaciones que debe hacer la CEV al final de su mandato, así como de aquellos identificados desde el ámbito territorial que han facilitado o permitido las violaciones de los DDHH e infracciones del DIH y que podrían generar reformas institucionales, sociales, legales, económicas, entre otras, a fin de evitar la repetición.

En esa medida, es necesario tener en cuenta que la CEV tiene como obligación constitucional “*promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición*”, lo que significa un conocimiento detallado y amplio sobre la situación de las víctimas y de las situaciones ocurridas en las entidades territoriales, por lo que su apoyo es determinante para su adecuado cumplimiento.

Por su parte, la contribución de las entidades territoriales a las labores de la UYPD debe destacarse por su relevancia práctica. Las dependencias, los funcionarios y los colaboradores de las entidades territoriales podrán aprovechar que ahora existe un mecanismo humanitario de búsqueda de las personas desaparecidas, es decir, que no tendrán que esperar a que se den ciertas etapas de los procesos judiciales para hacer lo posible por localizar a las personas desaparecidas y, en esa medida, es muy importante la información que puedan brindar sobre las actividades que han desarrollado de forma autónoma o en conjunto con otras entidades del Estado u organizaciones sociales, de víctimas o de derechos humanos, con el propósito de buscar o localizar personas desaparecidas y vincularse también a los ejercicios relacionados con fosas o con cementerios, en los cuales los municipios tienen una importante labor asociada a su competencia en esta materia.

Sin la vinculación de las entidades territoriales para el cumplimiento de las actividades de búsqueda de las personas desaparecidas en sus territorios seguramente se dificultará el cumplimiento de las funciones de este mecanismo, creado para el beneficio no solo de las víctimas de este

delito, sino de la sociedad en su conjunto, la cual merece saber dónde están las personas desaparecidas, así como entender las razones y las circunstancias en la que se dieron los hechos.

A fin de delinear algunos de los roles adicionales de las entidades territoriales en la implementación de la CEV y la UBPD como mecanismos del SIVJRNRR que tienen a su cargo el cumplimiento de un enfoque territorial, a continuación se presentan algunas de las características de estos mecanismos en conformidad con lo dispuesto en los decretos leyes 588 y 589 de 2017.

Estos mecanismos se caracterizan por ser autónomos y extrajudiciales, lo que implica que su relación con la JEP se restringe a puntos de encuentro que no vinculen el ejercicio de acciones judiciales. En el caso de la CEV está deberá informarle si las personas que se someten a la competencia de la JEP han comparecido y contribuido a la satisfacción de los derechos de las víctimas, y en el caso de la UBPD esta deberá entregarle los informes técnicos que realice una vez recuperadas e identificadas las personas desaparecidas que se localicen.

Las características de la CEV y la UBPD a considerar para la aplicación del enfoque territorial se presentan en la tabla 9.

Tabla 9. Características de la UBPD, la CEV y la JEP

Características	UBPD	CEV	JEP
Mandato	Dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Esto incluye, entre otras, a las personas desaparecidas forzosamente, desaparecidas por parte de la guerrilla y bajas en combate.	Esclarecer la verdad de lo sucedido en el marco del conflicto armado, inclusive el impacto humano, social y sobre la política Promover el reconocimiento de las responsabilidades colectivas y de las víctimas como sujetos de derechos Promover la reconciliación	Por medio del paradigma de una justicia restaurativa, impartir justicia frente a las violaciones a los DDHH e infracción al DIH cometidas en el marco del conflicto armado.

Las entidades territoriales y la implementación del SIVJRN

Características	UBPD	CEV	JEP
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> - Recolectar información - Diseñar y poner en marcha un plan nacional de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna - Coordinar y adelantar las labores de búsqueda, localización, recuperación y entrega digna - Garantizar la participación de los familiares - Promover la coordinación interinstitucional para la orientación y atención psicosocial - Rendir cuentas a la sociedad y a los familiares - Informar y presentar informes a la JEP 	<ul style="list-style-type: none"> - Recolectar información - Investigar los hechos, contextos y patrones - Crear espacios internacionales, nacionales, regionales y territoriales para el reconocimiento, la reflexión y la reconciliación - Convocar a personas para que contribuyan a cumplir su mandato - Promover la orientación a las víctimas y a las comunidades - Implementar una estrategia de difusión, pedagogía y relacionamiento activo - Archivar la información recolectada - Rendir cuentas a la sociedad - Valorar las condiciones de seguridad necesarias - Informar a la JEP sobre la participación de las personas sujetas a su jurisdicción 	<ul style="list-style-type: none"> - Otorgar amnistías o la renuncia a la persecución penal cuando corresponda. - Recibir la declaración de quienes se someten a su jurisdicción. - Velar por que quienes se sometan a su jurisdicción contribuyan con la satisfacción de los derechos de las víctimas. - Determinar las sanciones correspondientes. - Determinar medidas de reparación que correspondan. - Definir si un hecho es de su competencia (material, personal y temporal). - Realizar una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal Colombiano y/o en las normas DDHH, DIH o DPI. - Definir la viabilidad de los programas de reparación propuestos por quienes comparezcan a su jurisdicción.
Duración	20 años, con posibilidad de renovación	3 años	15 años prorrogables por una sola vez
Sede principal	Bogotá	Bogotá	Bogotá

Características	UBPD	CEV	JEP
Presencia territorial	La Unidad focalizará sus labores por prioridad, considerando diversos aspectos, para concentrar sus esfuerzos en la búsqueda humanitaria en aplicación del enfoque territorial	1) Región Caribe e insular. 2) Costa Pacífica. 3) Antioquia, Córdoba y la región cafetera. 4) Región surandina: Valle, Cauca, Nariño y Putumayo. 5) El Magdalena medio. 6) El noroeste: Santander, Santander del norte, Arauca, Casanare. 7) Región central: Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila. 8) El suroriente: la Orinoquía y la Amazonía. 9) Bogotá, D.C. 10) Los resguardos indígenas, de comunidades negras, palenqueros, raizales y campañas. 11) Exterior.	Inicialmente 19 enlaces territoriales en Bogotá, Barranquilla, Valledupar, Sincelejo, Cúcuta, Arauca, Barrancabermeja, Bucaramanga, Medellín, Quibdó, Villavicencio, San José del Guaviare, Neiva, Buenaventura, Cali, Popayán, Florencia, Mocoa y Pasto.
Enfoques transversales	Territorial, de género y étnico	Territorial, de género y étnico	Territorial, de género y étnico

Otra característica compartida de ambos órganos es la obligación de la aplicación de los enfoques de género, étnico y territorial, y la mandatoria participación de las víctimas en su funcionamiento. El enfoque territorial se encuentra íntimamente relacionado con lo social y con “*un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos*”¹¹⁸. Asimismo, implica que la CEV y la UBPD deberán: 1) entender las realidades sociales, políticas y económicas específicas de cada región para lograr intervenciones eficaces, eficientes y coherentes; y 2) buscar fortalecer las capacidades de los propios territorios.

Esta necesidad de territorialidad implica un claro relacionamiento con las entidades territoriales que contarán con presencia de la CEV

¹¹⁸ Department for International Development, *Municipalidades, mostrando el camino: asociativismo municipal y desarrollo económico local en Bolivia, Ecuador y Perú*, 2007. Citado en Comisión de La Verdad, *En los territorios. Presencia territorial*, en: <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/despliegue-territorial>.

y la UBDP, sin embargo, conlleva dos desafíos interrelacionados. Por una parte, la CEV y la UBDP deberán romper con los patrones de vinculación con el territorio que se dan bajo una mirada centralista y despegada de las necesidades reales del territorio. Por otra, las entidades territoriales deberán alistarse a fin de estar en capacidad de trabajar de forma coordinada con ellas y generar canales fluidos y sinceros de comunicación y trabajo.

Finalmente, se encuentra la posibilidad de vinculación de las entidades territoriales con la actividad de la JEP que tendrá enlaces territoriales, así como grupos de trabajo que gestionarán los elementos necesarios para la construcción de los contextos territoriales y analizarán los casos y las situaciones identificadas judicialmente con un enfoque territorial.

Asimismo, si se tiene en cuenta la importancia de la participación de las víctimas en los diversos procedimientos que se siguen en la JEP, son las entidades territoriales las llamadas a generar condiciones para el conocimiento de las víctimas de sus derechos, en atención a sus solicitudes sobre este aspecto, y a incidir sobre las expectativas que genera el proceso, dada la situación histórica de impunidad con respecto a las violaciones de los DDHH y las infracciones del DIH.

En este aspecto, también es importante la presencia y la participación de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, así como de los personeros municipales, de forma tal que puedan vincularse como es debido a los procedimientos y los mecanismos de la JEP, así como entender su funcionamiento al participar de manera activa en la construcción del enfoque territorial.

Un cuarto elemento es la vinculación de las entidades territoriales en la aplicación de las medidas necesarias para aplicar el enfoque psicosocial en la atención de las víctimas de violaciones de los DDHH e infracciones del DIH. Una de las grandes deudas del Estado es la falta de condiciones y la persistencia de barreras administrativas para la atención en salud de las víctimas del conflicto armado con enfoque psicosocial.

Un quinto elemento es la existencia de diversas instancias de articulación y coordinación interinstitucional, así como la formulación de planes, programas y políticas en aplicación de la Ley 1448, los cuales deben vincularse a las entidades territoriales para el cumplimiento de los propósitos del SIVJRNR y sus mecanismos. En esta medida, es oportuno considerar la posibilidad de integrar la CEV, la UBDP y la JEP a los espacios de articulación Nación-territorio, y suscribir con las entidades territoria-

les los convenios necesarios en procura de las mejores condiciones de aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

En fin, un último elemento es la aplicación del principio de armonización¹¹⁹ entre las competencias de las entidades territoriales y las normas de funcionamiento y desarrollo de los mecanismos del SIVJRNR, de modo tal que las víctimas conozcan el resultado de la labor de articulación de las diversas instancias del Estado, y no los límites que genera la descoordinación y la ausencia de complementariedad.

¹¹⁹ Ver, *inter alia*, las sentencias C-191 de 1998 (mayo 6), M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; C-1118 de 2005 (1 de noviembre), M.P.: Clara Inés Vargas Hernández; C-067 de 2003 (4 de febrero), M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; y C-155/07 (marzo 7), M.P.: Álvaro Tafur Gálvis.

Bibliografía

- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA-CICR, *The Missing. International Conference of Governmental and Non-Governmental Experts*, CICR, 2003.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA-CICR, *Living With Absence. Helping the Families of the Missing*, CICR, 2014.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA-CICR E INTER-PARLIAMEN-TARY UNION, *Missing persons. A Handbook for Parliamentarian*, CICR, Inter-Parliamentary Union, 2009.
- DELGADO AGUACIA CLAUDIA, *Desaparecidos, deuda histórica con las víctimas*, Universidad de Los Andes, 2018.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, *Municipalidades, mostrando el camino: asociativismo municipal y desarrollo económico local en Bolivia, Ecuador y Perú*, 2007.
- DEROUEN, KARL, FERGUSON, MARK, NORTON, SAMUEL, HWAN, YOUNG, LEA, JENNA Y STREAT-BARTLETT, ASHLEY, “Civil War Peace Agreement Implementation and State Capacity”, *Journal of Peace Research*, vol. 47, n.º 3, págs. 333-346.
- FORTNA, VIRGINIA PAGE, *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- LUTZ, ELLEN, “Transitional Justice: Lessons Learned and the Road Ahead”, en: Naomi Roht-Ariazza y Javier Mariezcurrena, eds., *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*, Nueva York, Cambridge University Press, págs. 325-341.
- MALLINDER, LOUISE, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions. Bridging the Peace and Justice Divide*, Hart, 2008.
- OSPINA JUAN Y LINARES, CIELO, *La búsqueda humanitaria de los desaparecidos en Colombia*, Comisión Colombiana de Juristas, 2018.
- RICHARDS, KATHARINE, “Truth Commissions: Memory, Power, and Legitimacy by Onur Bakiner (review)”, *Anthropological Quarterly*, vol. 89, n.º 3, 2016, págs. 925-934.