

## CIRCULAR EXTERNA No. 05

**Para:** Ministerio de Defensa Nacional, Armada, Ejército y Policía Nacional; Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección; Dirección Ejecutiva de Administración Judicial; Fiscalía General de la Nación; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas; Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Relaciones Exteriores; Migración Colombia; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; Contraloría General de la República; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Personerías Distritales y Municipales, y entidades territoriales.

**De:** **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Director General  
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

**Asunto:** Lineamientos para la prevención del daño antijurídico y la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo frente a la causa litigiosa de desaparición forzada de personas.

**Fecha:** 19 MAY 2025

---

De conformidad con la Ley 1444 de 2011<sup>1</sup> y el Decreto Ley 4085<sup>2</sup> del mismo año, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) cuenta con competencias en materia de prevención del daño antijurídico y le corresponde impartir lineamientos y recomendaciones para que las entidades públicas adelanten una adecuada defensa de los intereses de la Nación<sup>3</sup>. Según el numeral 2 del artículo 6 del Decreto Ley 4085 de 2011, los protocolos y lineamientos para la

<sup>1</sup> «Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.»

<sup>2</sup> «Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.»

<sup>3</sup> Ordinal 1 del artículo 6 del Decreto Ley 4085 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 2269 de 2019.

gestión de la defensa jurídica del Estado serán vinculantes para las entidades del orden nacional.

Mediante el artículo 206 de la Ley 2294 de 2023<sup>4</sup>- Plan de Desarrollo 2022-2026- "Colombia Potencia Mundial de la Vida" se creó el Sistema de Defensa Jurídica del Estado como el conjunto de actores, políticas, estrategias, principios, normas, rutas de articulación e instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y gerenciales orientados a garantizar de manera articulada la eficacia de la política pública del ciclo de defensa jurídica del Estado, en las entidades públicas del orden nacional y territorial, sin importar su naturaleza y régimen jurídico. Este artículo asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la coordinación del Sistema.

Dicho Sistema fue reglamentado mediante el Decreto 104 del 28 de enero de 2025 «Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 de Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones».

En este sentido, para identificar las causas sobre las cuáles es pertinente definir este tipo de estrategias y políticas, la entidad evalúa múltiples factores como el número de procesos, su valor económico, las condenas o la tasa de éxito de la entidad, así como otros criterios relacionados con la reiteración de los fundamentos fácticos que dan origen al conflicto o de los aspectos jurídicos involucrados en el mismo, la materia u objetos propios de los procesos y la trascendencia jurídica de los asuntos, entre otros.

Teniendo en cuenta esas competencias, la Agencia consultó la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado (eKogui), el cual muestra que los procesos activos ascienden a 374, con un valor económico indexado total de \$2.58 billones. Por otro lado, se contabilizaron 399 procesos terminados, cuyo valor económico indexado alcanza los \$4.09 billones<sup>5</sup>.

En lo concerniente a las entidades con mayor afectación por procesos judiciales en esta causa, el eKogui evidencia que el Ministerio de Defensa Nacional concentra la mayor proporción, con 316 demandas activas que representan un valor económico indexado aproximado de \$3.82 billones. Le siguen en orden la Policía Nacional, con 207 procesos por un valor de \$3.25 billones, y el Ministerio del Interior, con 57 procesos y un valor de \$1.09 billones.

Este panorama pone de manifiesto que las entidades del sector defensa y seguridad soportan la principal carga procesal y económica en materia de desaparición forzada, lo que resalta la necesidad de robustecer las estrategias preventivas y de conciliación en estos ámbitos para mitigar el riesgo litigioso.

<sup>4</sup> «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de vida'».

<sup>5</sup> Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado, corte a 31 de marzo de 2025.

Además, es pertinente indicar que otras entidades, como la Fiscalía General de la Nación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Unidad para las Víctimas, si bien presentan un número inferior de procesos, gestionan también valores económicos relevantes, lo que sugiere la conveniencia de implementar acciones específicas en materia de prevención y defensa judicial.

Adicionalmente, es importante resaltar que, ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIPDH), el Estado colombiano cuenta con 135 peticiones y casos en trámite<sup>6</sup>, en virtud de los cuales se pretende declarar su responsabilidad internacional por hechos relacionados con desaparición de la población civil.

En cuanto a los terceros involucrados como demandantes o víctimas en los procesos judiciales relacionados con la causa de desaparición forzada, se identificaron 3.807 personas distintas en la base de datos.

Es importante precisar que los datos suministrados corresponden únicamente a los casos registrados específicamente bajo la causa "DESAPARICIÓN FORZADA". No obstante, el sistema eKOGUI también registra otras causas que, si bien no están clasificadas explícitamente como desaparición forzada, podrían estar vinculadas con hechos de naturaleza similar. Entre estas causas se incluyen: secuestro de civil, secuestro de conscripto, secuestro de miembro voluntario de la fuerza pública, privación de la libertad sin medida de aseguramiento, ejecuciones extrajudiciales perpetradas por agentes del Estado, ejecuciones extrajudiciales cometidas por terceros con participación de agentes del Estado, y muerte de recluso causada por agentes del Estado. Es relevante aclarar que estas no son las únicas categorías bajo las cuales podrían presentarse casos de desaparición forzada.

Con corte al 31 de marzo de 2025, el sistema eKOGUI reporta un total de 985 procesos judiciales activos relacionados con las causas previamente mencionadas, con un valor económico indexado aproximado de \$4,95 billones. Adicionalmente, se registran 1.252 procesos finalizados por estas mismas causas, cuyo valor económico indexado asciende a \$5,27 billones.

Finalmente, se identificaron 12.031 terceros distintos categorizados como demandantes o víctimas en los procesos judiciales asociados a estas causas posiblemente relacionadas.

Bajo estos supuestos, este documento abordará los siguientes asuntos: 1. Consideraciones generales sobre la desaparición forzada; 2. Recomendaciones frente a los deberes generales del Estado para la prevención de la desaparición forzada; 3. Lineamientos de conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo relacionados con la desaparición forzada y 4. Conclusiones.

---

<sup>6</sup> Dirección de Defensa Jurídica Internacional -ANDJE- Corte 2 de diciembre de 2024.

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA DESAPARICIÓN FORZADA

### a) A nivel nacional

- 1.1.** **A nivel interno**, la Constitución Política determinó categóricamente, en el artículo 12, que «nadie será sometido a desaparición forzada». Concordante con dicha disposición, **el legislador tipificó en el artículo 165 del Código Penal<sup>7</sup> la desaparición forzada**, como una de las conductas que atenta contra la libertad individual y otras garantías, y dispuso que: «[e]l particular que someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión (...). De igual manera, estableció en dicha norma que «[a] la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquél, y realice la conducta descrita en el inciso anterior»<sup>8</sup>.
- 1.2.** **En cuanto a la prescripción del delito**, es importante tener en cuenta que el artículo 83 del Código Penal<sup>9</sup>, establece que «[l]a acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible». Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que los términos prescriptibles en las etapas de investigación y juzgamiento «cobran vigor con lo estatuido en el artículo 83 y ss. del Código Penal, a partir del momento en que el investigado es identificado, individualizado y debidamente vinculado al proceso respectivo»<sup>10</sup>.
- 1.3.** Por su parte, **la jurisprudencia de la Corte Constitucional** ha precisado lo siguiente frente a la desaparición forzada:
- Los instrumentos internacionales en relación con los derechos humanos y, particularmente, aquellos relacionados con la desaparición forzada constituyen el **parámetro mínimo de protección** a partir del cual el Estado debe orientar su legislación para prevenir e investigar esta violación a los derechos humanos, identificar y sancionar a sus responsables y asegurar a sus víctimas la reparación adecuada<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Ley 599 de 2000.

<sup>8</sup> Ver: Corte Constitucional, sentencia C-317 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>9</sup> «El término de prescripción para las conductas punibles de desaparición forzada, tortura, homicidio de miembro de una organización sindical, homicidio de defensor de Derechos Humanos, homicidio de periodista, de desplazamiento forzado será de treinta (30) años. En las conductas punibles de ejecución permanente el término de prescripción comenzara a correr desde la perpetración del último acto La acción penal para los delitos de genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra será imprescriptible».

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia SP373-2023, radicado No. 63588 del 6 de septiembre de 2023. M.P. Diego Eugenio Corredor Beltrán.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En la sentencia C-317 de 2002 de la Corte Constitucional, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se concluyó que la protección constitucional respecto

- La desaparición forzada **tiene dos elementos constitutivos**: (i) la privación de la libertad de una persona contra su voluntad y (ii) la negativa del captor a reconocer la privación o revelar la suerte o el paradero de la víctima<sup>12</sup>.
- Son víctimas de desaparición forzada la persona desaparecida (víctima directa), así como toda persona física que haya sufrido un daño directo como consecuencia de esa desaparición (víctima indirecta)<sup>13</sup>. Las víctimas directas del delito de desaparición forzada y sus familiares son sujetos de protección constitucional reforzada<sup>14</sup>.
- La jurisprudencia constitucional<sup>15</sup> ha señalado que **los derechos de las víctimas<sup>16</sup> a la verdad, a la justicia y a la reparación son derechos fundamentales** que se desprenden de los derechos de acceso a la administración de justicia y a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes, así como de la obligación estatal de respeto y garantía plena de los derechos, el debido proceso y el derecho a un recurso judicial efectivo<sup>17</sup>.
- La participación de las víctimas en el proceso garantiza (i) un trato acorde con la dignidad humana<sup>18</sup>; (ii) la posibilidad de intervenir en las decisiones que las afectan<sup>19</sup>, y (iii) la facultad de controvertir las versiones de los hechos que resulten lesivas a sus derechos constitucionales<sup>20</sup>.
- Las solicitudes elevadas por las víctimas indirectas de desaparición forzada dirigidas a las autoridades con el propósito de obtener información sobre la investigación penal, las autoridades a cargo, la evolución o resultados de dichas investigaciones o la entrega de los cuerpos de la persona desaparecida también tienen una protección reforzada. Esta

---

de la desaparición forzada en el ámbito interno es más amplia que la establecida en los instrumentos internacionales. Lo anterior, debido a que el artículo 12 de la Constitución no establece un sujeto activo específico para ese delito e impide que se condicione esa calidad.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia SU168 de 2023, M.P. Paula Andrea Meneses Mosquera.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia SU168 de 2023, M.P. Paula Andrea Meneses Mosquera.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta sentencia se señaló que «se deriva la protección reforzada de las víctimas de desaparición forzada, las cuales corresponden tanto a la persona sometida a ese flagelo como los familiares de la víctima directa que incluye al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiar en primer grado de consanguinidad y primero civil de la víctima directa, así como otros familiares que hubieren sufrido un daño directo como consecuencia de la desaparición forzada».

<sup>15</sup> Sentencias C-228 de 2002 MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montalegre Lynett y C-370 de 2006 MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>16</sup> La Corte Constitucional en la sentencia SU297 de 2023 señaló que «los sujetos pasivos del delito de desaparición forzada y sus familiares son víctimas de la conducta y, por tanto, titulares de los derechos fundamentales a la verdad, la justicia y la reparación.»

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>18</sup> Artículo 1 de la Constitución Política sobre dignidad humana.

<sup>19</sup> Artículo 2 de la Constitución Política sobre participación.

<sup>20</sup> Artículos 1, 15 y 21 de la Constitución Política sobre los derechos al bien nombre y a la honra de las personas. Corte Constitucional, sentencia SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

protección incluye las garantías propias del núcleo esencial del derecho de petición; por un lado, una respuesta oportuna, de fondo, clara, precisa, congruente y que se ponga en conocimiento del peticionario y, por otro lado, que la autoridad que carezca de competencia para resolver la solicitud, la dirija al competente<sup>21</sup>.

- 1.4. De acuerdo con la **Jurisdicción Especial para la Paz**, el autor del delito de desaparición forzada, según el artículo 165 del Código Penal, es un autor no calificado, mientras que el autor de la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad, en atención al artículo 7(1)(i)<sup>22</sup> del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>23</sup>, es un autor calificado que actúa en nombre, con la autorización, el apoyo o el asentimiento de un Estado o de una organización política<sup>24</sup>.
- 1.5. Teniendo en cuenta estas dos fuentes del derecho interno e internacional, la Jurisdicción Especial para la Paz en el Auto 01 de 2022, analizó los **elementos materiales de la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad**, los cuales son: «(1) El atentado ocasiona la privación grave de la libertad física de una o varias personas; (2) El atentado es intencional; (3) El atentado estuvo acompañado o seguido de la negativa a admitir que la víctima estaba en poder del autor o a indicar el paradero de la víctima, y (4) El atentado se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil»<sup>25</sup>.

#### **1. El atentado ocasiona la privación grave de la libertad física.**

La conducta del autor debe causar la privación de la libertad física de la víctima. El Código Penal se refiere a una «privación de la libertad cualquiera que sea su forma», mientras que el Estatuto de Roma precisa tres modalidades: la aprehensión, la detención o el secuestro<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>22</sup> «A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque... i) Desaparición forzada de personas».

<sup>23</sup> Aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 742 de 2002. Declarado exequible por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-578 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. El artículo 7(2)(i) tipifica internacionalmente la desaparición forzada y la define como "la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado"<sup>23</sup>.

<sup>24</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022, Casos 03 y 04 "Asesinatos y desapariciones forzadas en el cementerio Las Mercedes de Dabeiba, Antioquia, perpetrados por miembros de la Fuerza Pública entre 1997 y 2007".

<sup>25</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022, párr. 510.

<sup>26</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022. En este auto se señaló que «La aprehensión en el Estatuto de Roma se refiere al momento del arresto de la víctima y la detención a la continuación o mantenimiento de la

- La privación de la libertad cualquier que sea su forma, de acuerdo con el Código Penal y la jurisprudencia nacional, no requiere para su consumación que esta ocurra mediante fuerza física o actos abiertamente arbitrarios, por lo que la mentira o el engaño son formas de obtener la consecuencia ilícita, ya que vician el consentimiento y coartan el libre albedrío de la víctima<sup>27</sup>.
  - El Código Penal y el Estatuto de Roma no hacen referencia a máximos o mínimos de la duración de la privación de la libertad, por lo que esto carece de interés para la calificación de la conducta<sup>28</sup>.
- 2. El atentado es intencional.** De acuerdo con el Estatuto de Roma, la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad exige la conducta intencional del autor. Por su parte, el Código Penal se refiere a un comportamiento doloso, que se produce de manera voluntaria y con conocimiento de la prohibición<sup>29</sup>.
- 3. El atentado está acompañado o seguido del ocultamiento y de la negativa a admitir que la víctima está en poder de los autores o a indicar su paradero.** Atendiendo el artículo 165 del Código Penal, la falta de conocimiento sobre el paradero de la víctima es prueba suficiente. Por otra parte, el artículo 7(1)(i) del Estatuto de Roma se requieren actos positivos del autor tendientes a ocultar o negar la custodia que ejerce sobre la víctima<sup>30</sup>.
- 4. El atentado se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil.** Conforme con el ordenamiento interno e internacional, la víctima no tiene cualificación. Sin embargo, la Jurisdicción Especial para la

---

privación de su libertad, con independencia de que el momento del arresto haya tenido o no bases legales. Por el contrario, el secuestro se presume una forma de privación de la libertad ilegal desde el comienzo» (párr. 513). Ver Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los hechos y conductas, Auto Sub D 005 del 14 de febrero de 2025, Caso 03.

<sup>27</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022.

<sup>28</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022.

<sup>29</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022. Ver: Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, Auto Sub D – Subcaso Huila, 081 del 20 de noviembre de 2023, caso 03.

<sup>30</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022. Ver: Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, Resolución SDSJ No. 2597 del 19 de julio de 2022.

Paz hizo las siguientes aclaraciones del sujeto cuando se trata de definir la naturaleza de los delitos como crímenes de guerra:<sup>31</sup>

- El elemento contextual del ataque generalizado o sistemático<sup>32</sup> debe estar dirigido contra la población civil.
- La población civil<sup>33</sup> debe ser el objetivo principal y no una víctima incidental del ataque. La presencia de personas no civiles no tiene ningún impacto en la calificación como población civil, cuando se comprueba que los civiles fueron atacados en número suficiente y no sean víctimas accidentales.

### b) A nivel internacional

- 1.6.** A nivel internacional, existen varios instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos que han reconocido el derecho de las personas a la vida, libertad, seguridad personal, personalidad jurídica, a no ser detenidas arbitrariamente, así como a ser presentadas sin demora ante un/a juez/a. Tal es el caso, entre otros, de la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 3 y 9), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>34</sup> (artículos 6 y 9) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH<sup>-35</sup> (artículos 3, 4, 5.1, 5.2 y 7).
- 1.7.** De manera concreta, respecto de la conducta de desaparición forzada, se encuentra la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de la Organización de las Naciones Unidas<sup>36</sup> y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas<sup>37</sup>.

<sup>31</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022.

<sup>32</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022. En este auto se explicó que «La jurisprudencia internacional es constante y pacífica en afirmar que el adjetivo generalizado se refiere al hecho de que el ataque fue llevado a cabo a gran escala y dirigido contra una multiplicidad de víctimas, mientras que el adjetivo sistemático refleja el carácter organizado de los actos de violencia cometidos y la improbabilidad de su carácter fortuito, que reenvía a la existencia de un patrón criminal resultado de la repetición, deliberada y regular de conductas delictivas similares.» (Párr. 559).

<sup>33</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022. En este auto se indicó que «el término población civil se refiere a todos los civiles sin ninguna distinción y por oposición a miembros de las fuerzas armadas y otros combatientes legítimos.» (Párr. 560).

<sup>34</sup> Aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968.

<sup>35</sup> Aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 16 de 1972.

<sup>36</sup> Aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 1418 de 2010. Declarada exequible por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-620 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>37</sup> Aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 707 de 2001. Declarada exequible por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-580 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

- 1.8. La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas define esta conducta como "el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley"<sup>38</sup>.
- 1.9. Conforme al artículo II de la Convención Interamericana citada se entiende por desaparición forzada "la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes". (subrayado fuera de texto).
- 1.10. Tomando como referente las normas internacionales sobre la materia, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>39</sup>, ha señalado el carácter plurifensivo de la desaparición forzada y su naturaleza permanente o continuada, la cual inicia con la privación de la libertad de la persona y la falta de información sobre su destino, y perdura hasta que no se conozca su paradero o se identifiquen con certeza sus restos humanos<sup>40</sup>.
- 1.11. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH<sup>41</sup> **los elementos constitutivos de la desaparición forzada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos** son:
  - (i) La privación de la libertad de una persona. Frente a este punto, se ha aclarado que cualquier forma de privación de la libertad satisface este primer requisito, sin importar si esta se produjo de manera legal o

<sup>38</sup> Artículo 2.

<sup>39</sup> A nivel internacional, Colombia ha sido declarado responsable en múltiples oportunidades por esta causa, al respecto se pueden ver las siguientes sentencias: Corte IDH. Caso Tabares Toro y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2023. Serie C No. 491; Corte IDH. Caso Guzmán Medina y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2023. Serie C No. 495; Corte IDH, Caso integrantes y militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia, sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455; Corte IDH, Caso Movilla Galarcio y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 452; Corte IDH, Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia, sentencia de 14 de noviembre de 2014, Serie C No. 287; Corte IDH, Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia, sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, entre otras.

<sup>40</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Medina y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2023. Serie C No. 495, párr. 82.

<sup>41</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Medina y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2023. Serie C No. 495, párr. 82. Corte IDH. Caso Tabares Toro y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2023. Serie C No. 491, párr. 71.

ilegal<sup>42</sup>.

- (ii) La intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de estos.
- (iii) La negativa a reconocer la detención o la falta de información sobre la suerte o el paradero de la persona.

**1.12.** El Grupo de trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas<sup>43</sup> ha señalado que se constituye una desaparición forzada cuando se cumplen los anteriores elementos, sin importar el propósito, la duración y el contexto<sup>44</sup>.

**1.13.** Adicionalmente, la Corte IDH ha considerado que la desaparición forzada tiene las siguientes características:

- Dada su naturaleza y complejidad, constituye una de las más graves y crueles violaciones a los derechos humanos, pues no solo produce una privación arbitraria de la libertad, sino que pone en peligro la integridad personal, la seguridad y la propia vida de la persona detenida, la coloca en un estado de completa indefensión acarreando otros delitos conexos<sup>45</sup>, y sume a su familia en un enorme sufrimiento e incertidumbre<sup>46</sup>.
- Implica una violación múltiple a distintos derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>47</sup> (CADH) tales como:

<sup>42</sup> Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 232. La Corte Constitucional en la sentencia T-109 de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo señaló que: «El informe del CNMH "Hasta encontrarlos" ilustra cómo se ha desplegado la desaparición forzada como práctica violenta en el conflicto armado. Una de las conclusiones de ese reporte es que la desaparición forzada ocurre a través de distintas formas de violencia como la detención, el arresto, el secuestro o incluso puede iniciar a través de otras formas de violencia que luego mutan en desaparición forzada».

<sup>43</sup> El Grupo se creó en virtud de la resolución 20 (XXXVI) del 29 de febrero de 1980 de la Comisión de Derechos Humanos y su mandato se ha renovado y ampliado para cubrir una amplia gama de actividades, las cuales consisten, entre otras, en ayudar a las familias de las personas desaparecidas a esclarecer la suerte y el paradero de sus familiares desaparecidos, en facilitar y vigilar el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones derivadas de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, y en prestar asistencia a los Estados en la prevención y la erradicación de las desapariciones forzadas.

<sup>44</sup> Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Desapariciones forzadas o involuntarias, 4 de agosto de 2021, pág. 17.

<sup>45</sup> Corte IDH. Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36, párr. 66.

<sup>46</sup> Corte IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153.

<sup>47</sup> Corte IDH, Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párrs. 163-168; Corte IDH, Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C No. 6, párrs. 147-150.

la vida, la libertad e integridad personal, la dignidad humana, las garantías judiciales<sup>48</sup>, la protección judicial<sup>49</sup> y la personalidad jurídica.

- Es un delito de carácter continuado, que no cesa con la muerte de la víctima hasta tanto no se conozca su paradero. Incluso la desaparición se puede configurar luego de dar muerte a una persona, cuando se adoptan medidas dirigidas a ocultar el crimen o borrar todo rastro del cuerpo para evitar su identificación, destino o paradero<sup>50</sup> y lograr la impunidad de los perpetradores<sup>51</sup>.
- Para determinar la configuración de responsabilidad de los Estados<sup>52</sup> no se requiere identificar individualmente a los agentes a los cuales se les atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente acreditar las acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que el Estado haya incumplido una obligación<sup>53</sup>.

## 2. RECOMENDACIONES FRENTE A LOS DEBERES GENERALES DEL ESTADO PARA LA PREVENCIÓN DE LA DESAPARICIÓN FORZADA

**2.1.** De acuerdo con los estándares internacionales, en especial los del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIPDH), los deberes generales de los Estados frente a la desaparición forzada de personas son los siguientes:

- No practicar, permitir o tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de excepción<sup>54</sup>.
- **Adecuar el derecho interno** a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana de Desaparición Forzada. Así, el Estado debe adoptar todas las medidas de carácter legislativo, jurídico, político, administrativo, cultural o de

<sup>48</sup> Artículo 8 de la CADH. «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.»

<sup>49</sup> Artículo 25 de la CADH. «Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.»

<sup>50</sup> Corte IDH, Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2015, Serie C No. 299, párr. 164.

<sup>51</sup> Corte IDH. Caso Vásquez Durand y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017, Serie C No. 332, párr. 136.

<sup>52</sup> Los Estados no comparecen ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos como sujetos de acción penal, pues la competencia de esta se enfoca en la determinación de violaciones a los derechos humanos por parte de los Estados.

<sup>53</sup> Corte IDH. Caso Movilla Galarcio y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 452., párr. 134.

<sup>54</sup> Artículo I de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

cualquier índole necesarias para prevenir la desaparición forzada de personas<sup>55</sup>.

- Una vez ocurre una desaparición forzada, es necesario que sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito que debe tener como consecuencia la imposición de sanciones para quien la cometa, instigue, encubra o para quien haya participado de cualquier forma en su ocurrencia<sup>56</sup>. Por lo que, existe **el deber de investigar** de oficio y con la debida diligencia e imparcialidad los hechos constitutivos de este crimen. Esta obligación subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida, incluso en el supuesto de que circunstancias del orden jurídico interno no permitan aplicar las sanciones correspondientes a los individuos responsables del mencionado delito<sup>57</sup>.
- En los casos de desaparición forzada, es parte del derecho a la verdad de los familiares de la víctima, «conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos»<sup>58</sup>.

El derecho a la verdad implica que los/as familiares de las víctimas sean informados/as<sup>59</sup> de las diligencias practicadas y los resultados obtenidos, incluidas todas las hipótesis, progresos, resultados o conclusiones que se presenten en la investigación sobre el paradero de las personas desaparecidas, con el mayor nivel de detalle. La Corte IDH ha señalado que el derecho de acceso a la información requiere la participación de todas las autoridades involucradas<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 175. Artículo 1 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

<sup>56</sup> Corte IDH. Caso Cuéllar Sandoval y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de marzo de 2024. Serie C No. 521, párr. 88.

<sup>57</sup> Corte IDH. Caso Vásquez Durand y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 332, párr. 149. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 181.

<sup>58</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Medina y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2023. Serie C No. 495, párr. 92.

<sup>59</sup> Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>60</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Medina y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2023. Serie C No. 495, párrs. 93-94; Ver: artículo 24 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada, según el cual, «2. 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.»; Ver artículo 23 de la Ley 1448 de 2011 sobre el derecho a la verdad: «Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas.

El Estado debe garantizar el derecho y acceso a la información por parte de la víctima, sus representantes y abogados con el objeto de posibilitar la materialización de sus derechos, en el marco de las normas que establecen reserva legal y regulan el manejo de información confidencial.»; Ver sentencia SU129 de 2022, en donde se

- Realizar con debida diligencia una búsqueda seria, coordinada y sistemática de la persona, hasta que se determine con certeza su suerte o el paradero<sup>61</sup>. Así, deben agotarse los esfuerzos para establecer la ubicación de la víctima<sup>62</sup>.
- Identificar, juzgar y sancionar a los responsables de la comisión del delito de desaparición forzada, ya sean agentes del Estado o particulares que actúen con su apoyo o aquiescencia<sup>63</sup>. La justicia penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los responsables, pues su procesamiento corresponde a la justicia ordinaria<sup>64</sup>. Lo anterior, tomando en cuenta que el/la juez/a encargado/a del conocimiento de una causa penal debe ser competente, independiente e imparcial<sup>65</sup>.
- Dotar a las autoridades de los recursos logísticos y científicos necesarios para recabar y procesar las pruebas que permitan la búsqueda, ubicación e identificación de las víctimas de desaparición forzada<sup>66</sup>.
- Abstenerse de proferir disposiciones de amnistía que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de graves violaciones de derechos humanos como lo son las desapariciones forzadas<sup>67</sup>.

---

concluyó que «los fiscales que tuvieron y tienen a cargo la investigación por la desaparición de *Antonio* y el INMLCF violaron los derechos de la accionante a la verdad, a la reparación y a no ser sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes, de los cuales ella es titular como víctima de desaparición forzada. Lo anterior, porque: (i) los fiscales competentes no informaron oficialmente a la accionante acerca de la evolución, los resultados y el paradero de los restos de su compañero permanente y, en el caso particular del INMLCF, dio una respuesta evasiva en cuanto a la autoridad judicial a la que remitió el resultado del dictamen; y (ii) los fiscales no emprendieron ni informaron a la accionante del proceso de restitución de los restos de su compañero permanente víctima de la desaparición forzada (...).».

<sup>61</sup> Corte IDH. Caso Cuéllar Sandoval y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de marzo de 2024. Serie C No. 521, párr. 90.

<sup>62</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Medina y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2023. Serie C No. 495, párr. 93.

<sup>63</sup> Corte IDH. Caso Gómez Palomino Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 100.

<sup>64</sup> Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 273; Artículo IV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Ver: Corte Suprema de Justicia, sentencia SP3956-2019 del 23 de septiembre de 2019, M.P. Luis Antonio Hernández Barbosa.

<sup>65</sup> Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 273; Ver artículo 2 (delitos relacionados con el servicio) y 3 (delitos no relacionados con el servicio) de la Ley 1407 de 2010 «por la cual se expide el Código Penal Militar».

<sup>66</sup> Corte IDH, Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013, párr. 182.

<sup>67</sup> Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 41.

## A) Impacto diferenciado de la desaparición forzada en mujeres, niños y niñas

2.2. Frente a la afectación diferenciada que produce la desaparición de mujeres, niños y niñas, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas ha señalado lo siguiente:

- **Mujeres afectadas por las desapariciones forzadas.** Las mujeres y niñas afrontan las consecuencias de las desapariciones forzadas de forma distinta, por los roles de género impuestos histórica y culturalmente.

Las mujeres de grupos minoritarios y aquellas afectadas por la pobreza y las desigualdades sociales son especialmente vulnerables y están particularmente expuestas a las desapariciones forzadas. Además de la desaparición, las mujeres sufren perjuicios particulares a causa de su género, como lo son la violencia física, sexual y embarazo forzado, así como el daño psicológico y estigmatización social resultantes<sup>68</sup>.

La desaparición forzada quebranta la estructura de la familia y la mujer se ve perjudicada económica, social y psicológicamente, en particular cuando la mujer emprende la búsqueda de su ser querido y, cuando además se convierte en cabeza de familia<sup>69</sup>.

- **Los niños y niñas víctimas de desapariciones forzadas.** Se convierten en víctimas de desaparición forzada en tres escenarios, cuando: (i) los propios niños y niñas son objeto de desaparición forzada; (ii) nacen durante el cautiverio de su madre sometida a desaparición, casos en los cuales, los niños y las niñas nacen en centros secretos de detención y se suprimen o alteran los documentos que atestiguan su identidad, y (iii) su madre, padre, tutor/a legal u otro familiar ha sido objeto de desaparición forzada<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Observación general sobre mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, 13 de febrero de 2013, págs. 2 y 3.

<sup>69</sup> Ibidem, pág. 3. La Corte Constitucional en la sentencia T-109 de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo, señaló que: «En los hogares donde el trabajo remunerado lo realiza un hombre, cuando este es desaparecido forzosamente la situación económica de las mujeres cercanas y buscadoras se deteriora. Esto se debe a que las mujeres deben asumir nuevas cargas. Las mujeres normalmente ya tienen una carga de cuidado en esos hogares, pero tras la desaparición, terminan incluyendo una carga de trabajo remunerado al que tampoco tienen acceso fácilmente por la ausencia de experiencia o educación requerida. Adicionalmente, el trabajo de búsqueda y participación política es otra carga que asumen las mujeres luego de la desaparición de un ser querido. Este fenómeno, que se conoce como triple jornada o triple presencia, suele empeorar las condiciones de exclusión de las mujeres y generar efectos físicos y emocionales negativos. Esta situación trae como consecuencia un aumento de la pobreza de las mujeres buscadoras y de sus familias.»; Corte IDH. Caso Tabares Toro y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2023. Serie C No. 491, párr. 108; Corte IDH. Caso Movilla Galarcio y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 452, párr. 180.

<sup>70</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, observación general sobre los niños y las desapariciones forzadas, 14 de febrero de 2013, pág. 2.

Por otra parte, los conflictos armados hacen que aumente la vulnerabilidad de los niños y las niñas, ya que, ponen en peligro su supervivencia y desarrollo, y hacen que aumente el riesgo de marginación, maltrato, explotación y de ser víctima de desaparición forzada<sup>71</sup>.

- 2.3.** De acuerdo con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, el Estado tiene las siguientes obligaciones generales frente a la prevención de la desaparición forzada de mujeres, niños y niñas.

**i) Mujeres afectadas por las desapariciones forzadas**

- Adoptar medidas de acción afirmativa para lograr la participación efectiva y equitativa de la mujer en la prevención y la eliminación de las desapariciones forzadas<sup>72</sup> y en los procesos de esclarecimiento de la verdad<sup>73</sup>.
- Velar porque las mujeres privadas de la libertad se encuentren en lugares separadas de los hombres y que su vigilancia inmediata esté a cargo de mujeres<sup>74</sup>.
- Adoptar las medidas pertinentes para que las mujeres tengan los conocimientos necesarios sobre el procedimiento que deben seguir para solicitar información sobre la búsqueda de personas desaparecidas<sup>75</sup>.
- Eliminar los obstáculos que se puedan presentar a las mujeres para acceder a la protección judicial. Por ejemplo, se debe subsanar la desigualdad de acceso de las mujeres a las instituciones públicas, incluidas las barreras lingüísticas, económicas y culturales<sup>76</sup>.
- Brindar protección a los testigos y víctimas, teniendo en cuenta que pueden ser víctimas tanto las personas desaparecidas como quienes hayan sufrido un perjuicio directo como consecuencia de la desaparición. Es necesario incluir la perspectiva de género en los programas de protección de testigos para propiciar un entorno seguro, en el cual, las mujeres se sientan alentadas a contar su historia. Esto es necesario para evitar una segunda victimización de las mujeres víctimas<sup>77</sup>.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, observación general sobre mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, 13 de febrero de 2013, pág. 4.

<sup>73</sup> Ibidem, pág. 6.

<sup>74</sup> Ibidem, pág. 5.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Ibidem, pág. 7.

- Tomar medidas para prevenir y combatir las represalias, la intimidación, las amenazas y la estigmatización social de las mujeres por su labor de búsqueda<sup>78</sup>.

Impartir formación a los/as funcionarios/as encargados de hacer cumplir la ley sobre cuestiones relacionadas con desapariciones. Esta formación debe incluir información sobre las consecuencias de las desapariciones forzadas para las mujeres y las medidas que deberían adoptarse para prevenirla y combatirla<sup>79</sup>.

## ii) Desaparición forzada de niños y niñas

- Adoptar medidas eficaces contra la estigmatización social de los/as niños/as que son familiares de personas desaparecidas y garantizar su protección efectiva contra la discriminación<sup>80</sup>.
- Prevenir las desapariciones forzadas de niños y niñas, para ello, las políticas deben reconocerlos/las como titulares de derechos y no como objetos de protección, siguiendo los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>81</sup>: no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, y la participación<sup>82</sup>.
- En el caso de un niño o niña en conflicto con la ley, velar porque el/la niño/a tenga pronto acceso a asistencia jurídica. Se debe proporcionar sin demora la información exacta sobre la detención y el lugar donde se encuentra, particularmente de sus traslados. La detención se debe realizar en un lugar oficialmente reconocido y contar con un registro oficial actualizado de todos/as los/as niños/as privados/as de la libertad. Los/as niños/as deben ser separados de los adultos y se deben presentar sin demora ante la autoridad judicial competente<sup>83</sup>.
- Para prevenir las desapariciones forzadas de niños/as nacidos en cautiverio, se deben adoptar medidas especiales para la protección de las mujeres embarazadas que se encuentren detenidas. Además, se debe inscribir inmediatamente su nacimiento<sup>84</sup>.

<sup>78</sup> Ibidem, pág. 8.

<sup>79</sup> Ibidem, pág. 9.

<sup>80</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, observación general sobre los niños y las desapariciones forzadas, 14 de febrero de 2013, pág. 3.

<sup>81</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso de la República por medio de la Ley 12 de 1991.

<sup>82</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, observación general sobre los niños y las desapariciones forzadas, 14 de febrero de 2013, pág. 4.

<sup>83</sup> Ibidem, pág. 5.

<sup>84</sup> Ibidem.

- Almacenar la información genética de los/as niños/as desaparecidos/as<sup>85</sup>.
- En los casos donde se ha alterado la identidad de niños/as víctimas de desaparición forzada, se deben adoptar medidas para facilitar la posterior obtención de la debida documentación y la introducción de las correcciones necesarias en todos los registros pertinentes<sup>86</sup>.
- Garantizar la participación de los/as niños/as afectados/as con desapariciones forzadas y velar porque participen en las actuaciones de una forma adaptada, entre otras, a su sensibilidad, su edad y género<sup>87</sup>.

## B) LINEAMIENTOS PARA LA PREVENCIÓN DE LA DESAPARICIÓN FORZADA Y DE SUS CONSECUENCIAS

Se recomienda observar el Informe del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas del 30 de abril de 2025 sobre su visita a Colombia en virtud del artículo 33 de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas<sup>88</sup>.

Adicionalmente, se emiten las siguientes recomendaciones con el fin de prevenir el daño antijurídico por desaparición forzada y sus consecuencias:

### i) Recomendaciones frente al deber de protección y seguridad personal de las personas en riesgo de desaparición forzada

- ✓ Proteger a las personas de las que se tenga conocimiento que se encuentran en situaciones especiales de vulnerabilidad, por ejemplo, a las mujeres que han

<sup>85</sup> Ibidem, pág. 8.

<sup>86</sup> Ibidem, pág. 9.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> El Comité contra la Desaparición Forzada visitó Colombia del 21 de noviembre al 5 de diciembre de 2024. En su informe el Comité identificó 13 contextos en los que ocurren desapariciones y expresó su especial preocupación por las desapariciones vinculadas al reclutamiento forzado y a la trata de personas, en particular las que afectan a niños, niñas, adolescentes y mujeres. Igualmente, manifestó su preocupación por las desapariciones ocurridas en el contexto de la migración. El Comité recomendó al Estado adoptar e implementar una política pública integral para prevenir y erradicar las desapariciones y adoptar las siguientes medidas para alcanzar este fin: i) reforzar sus mecanismos de búsqueda, investigación y persecución; ii) Fortalecer los procesos de búsqueda e identificación; iii) atender las necesidades específicas de las desapariciones en el contexto de la migración; iv) garantizar que todas las víctimas de desaparición puedan ser reconocidas como tales y tengan acceso efectivo a los derechos a la búsqueda, verdad, justicia, reparación, con independencia del momento y las circunstancias de las desapariciones; vi) proteger a los servidores públicos involucrados en la búsqueda e investigaciones; vii) atender las deficiencias de los registros como estrategia de prevención y erradicación de las desapariciones. Lo anterior, teniendo como ejes transversales los estándares de debida diligencia, la perspectiva de género, el enfoque diferencial y de derechos humanos. Este informe se puede consultar en el siguiente enlace: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=74&DocTypeID=190&DocTypeID=191](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=74&DocTypeID=190&DocTypeID=191)

sido víctimas directas o indirectas de impactos diferenciales por razón de su género<sup>89</sup>.

- ✓ Aplicar, por parte de las autoridades competentes, plenamente las garantías procesales al momento de una detención y durante las primeras horas de privación de la libertad, con el fin de evitar la desaparición forzada y otras violaciones de derechos humanos<sup>90</sup>.
- ✓ Implementar y divulgar, por parte de las autoridades competentes, protocolos estrictos para el registro y anotación, en forma oportuna y veraz, de las detenciones de personas. Dentro de dichos protocolos, se sugiere establecer un mecanismo idóneo y obligatorio que permita la comunicación inmediata de los detenidos con su familia y/o abogado/a de confianza, así como para el ejercicio de la garantía constitucional del habeas corpus ante los/as jueces/zas<sup>91</sup>.
- ✓ Cumplir los siguientes deberes en aras de garantizar la protección del derecho a la seguridad personal: i) identificación del riesgo extraordinario; ii) valoración del riesgo; iii) definir e implementar oportunamente medidas de protección, iv) evaluar periódicamente el riesgo y las medidas de protección correspondientes; v) brindar una respuesta efectiva ante situaciones de concreción del riesgo y vi) abstención en la creación de riesgos<sup>92</sup>.

**ii) Recomendaciones relacionadas con la conveniencia de reforzar los procesos de formación y capacitación en derechos humanos a personal de la Fuerza Pública y demás agentes del Estado**

- ✓ Continuar realizando y fortaleciendo los procesos de formación y capacitación periódicos y actualizados sobre derechos humanos. Se recomienda que dentro de estos cursos se instruya a los miembros de la Fuerza Pública sobre las sanciones penales y disciplinarias que acarrea la inobservancia del mencionado deber, y el alcance del principio de obediencia debida<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> Corte Constitucional, SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. En la sentencia T-263 de 2023 la Corte Constitucional señaló que: «quienes se encuentren amenazados de forma contundente contra su vida y hayan puesto en conocimiento de tal situación a las autoridades estatales, tienen derecho a recibir protección. Las autoridades están instituidas para garantizar la efectividad del derecho fundamental a la seguridad personal, no solo de las personas que están expuestas a un nivel de amenaza ordinaria, sino que tienen el deber constitucional de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, cuando se trata de una amenaza de tipo extremo». Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Unidad para las Víctimas.

<sup>90</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias, 4 de agosto de 2021, pág. 20. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial.

<sup>91</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias, 4 de agosto de 2021, pág. 20. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial.

<sup>92</sup> Ver sentencias T-263 de 2023 y T-239 de 2021. Recomendación a cargo de la Unidad Nacional de Protección.

<sup>93</sup> Artículo VIII de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional.

- ✓ Impartir capacitaciones periódicas y actualizadas sobre procedimientos militares y policiales, el cumplimiento adecuado del deber de protección y seguridad a la población en general, y/o en riesgo concreto de ser vulnerados sus derechos a la vida, seguridad, integridad y libertad personales, teniendo en cuenta los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte IDH, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado<sup>94</sup>.
- ✓ Divulgar y socializar entre los agentes del Estado, principalmente entre miembros de la Fuerza Pública, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de Naciones Unidas sobre la desaparición forzada y de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, las cuales deben ser tenidas en cuenta en los manuales institucionales y operacionales<sup>95</sup>.
- ✓ Difundir de manera permanente entre los miembros de la Fuerza Pública las sentencias sobre desaparición forzada de personas, proferidas por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado<sup>96</sup>.

### iii) Recomendaciones para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, y para la identificación y entrega de restos humanos

- ✓ Examinar todas las hipótesis razonables sobre la desaparición de la persona. La formulación de las hipótesis debe estar fundada en toda la información disponible, incluida aquella entregada por los familiares y denunciantes<sup>97</sup>.
- ✓ Ejecutar acciones a favor de la persona desaparecida y de sus familiares. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que «las autoridades deben “continuar con su búsqueda efectiva y localización inmediata, o de sus restos mortales, ya sea a través de la investigación penal o mediante otro

<sup>94</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional.

<sup>95</sup> Consejo de Estado en sentencia del 7 de septiembre de 2015 ordenó su estudio en todos los cursos de formación y ascenso del Ejército Nacional. En esta decisión se abordó el tema de la desaparición forzada y se realizó un concienzudo análisis sobre: (i) los delitos de lesa humanidad; (ii) los deberes de respeto de las normas convencionales e internacionales, la Constitución Política y las leyes sobre la materia; (iii) el alcance del deber de seguridad y protección a cargo de las autoridades; y (iv) la aplicación del principio de proporcionalidad frente al deber de combatir la criminalidad y el accionar de los grupos armados. (Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 7 de septiembre de 2015, Radicado 85001-23-33-000-2013-00035-01(51388), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa). Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional.

<sup>96</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 7 de septiembre de 2015, Radicado 85001-23-33-000-2013-00035-01(51388), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, Ejército Nacional, Armada Nacional.

<sup>97</sup> Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada. Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Principio 8. La búsqueda debe realizarse con una estrategia integral. Numerales 1 y 2.

procedimiento adecuado y efectivo" y que estas diligencias se efectúen de conformidad con los estándares internacionales. En cuanto a lo segundo, la obligación de búsqueda implica satisfacer las expectativas de los familiares de identificar el paradero de los desaparecidos, de conocer dónde se encuentran sus restos, recibirlos, sepultarlos de acuerdo con sus creencias y de cerrar el proceso de duelo que viven durante su ausencia. De ese modo, en el evento en que se encuentren los restos mortales, estos deberán ser entregados a sus familiares, a la mayor brevedad posible y sin costo alguno, previa comprobación genética de filiación»<sup>98</sup>.

- ✓ Solicitar a la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) la publicación de la notificación amarilla. Los datos que deben ser registrados en el formulario son: nombre completo, sexo, fecha de nacimiento, información relacionada con la desaparición o hallazgo, exposición de los hechos que comprende un resumen de estos, fecha y lugar; además se debe allegar copia de la denuncia o reporte de desaparición y la firma del funcionario<sup>99</sup>.
- ✓ Activar la alerta rosa<sup>100</sup> cuando la desaparición se trate de niñas, niños, adolescentes jóvenes y mujeres en sus diversidades. Emitir el Boletín de alerta rosa hacia los medios de comunicación disponibles en la zona determinada<sup>101</sup>.
- ✓ Comunicarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores cuando se tenga información que indique que las niñas, niños, adolescentes jóvenes y mujeres en sus diversidades víctimas de desaparición se encuentran fuera del territorio

<sup>98</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Literal f, artículo 4 de la Ley 2364 de 2024 «f) Participación. Las mujeres buscadoras participarán en las decisiones que las afecten. El Estado garantizará la participación efectiva en los espacios de decisión de planes, programas, proyectos y procedimientos relacionados». Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas; Unidad para las Víctimas, Fiscalía General de la Nación, Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

<sup>99</sup> Corte Constitucional, sentencia T-919 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. De acuerdo con la INTERPOL una notificación amarilla es «una alerta policial mundial sobre una persona desaparecida. Se publica para localizar a víctimas de rapto por uno de los progenitores, retenciones (secuestros) o desapariciones inexplicadas. La notificación amarilla también puede utilizarse para ayudar a descubrir la identidad de una persona incapaz de identificarse a sí misma. Estas notificaciones son un valioso instrumento para las fuerzas del orden porque pueden aumentar las probabilidades de localizar a una persona desaparecida, especialmente si existe la posibilidad de que viaje de forma voluntaria o involuntaria al extranjero». Tomado de: <https://www.interpol.int/es/Como-trabajamos/Notificaciones/Notificaciones-amarillas>, el 7 de abril de 2025. Recomendación a cargo de la Policía Nacional, quien solicita la notificación amarilla a través de la Oficina Central Nacional INTERPOL Colombia.

<sup>100</sup> Ver Ley 2326 de 2023 "Por medio de la cual se adopta la alerta rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, niños y jóvenes, adolescentes y mujeres víctimas de desaparición", Decreto 1428 de 2024 "Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único 2024 "Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el mecanismo de Alerta Rosa, y se dictan otras disposiciones". De acuerdo con el artículo 2º de la Ley 2326 de 2023 la alerta rosa «es una alerta masiva multicanal que funciona como sistema de emergencia nacional unificado, formal y oficial, ante la desaparición de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres. La alerta en principio será enviada a las entidades públicas que tengan relación con seguridad, derechos humanos, ministerio público, entre otras, medios de comunicación y la sociedad civil en general en forma de mensaje masivo de texto a sus dispositivos móviles y de acuerdo a las condiciones tecnológicas del país evolucionará a una notificación simultánea en todos los dispositivos que usen datos, la televisión, la radio satelital y medios digitales. La alerta está respaldada por un sistema de articulación institucional que aumenta la probabilidad de localizar a una niña, niño, adolescente, joven o mujer desaparecida».

<sup>101</sup> Artículos 2.2.2.8.3.1. y 2.2.2.8.3.6. del Decreto 1428 de 2024. Recomendación a cargo de la Policía Nacional.

nacional. En caso de que el país donde se encuentre la víctima posea un sistema de alerta de emergencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá coordinar su activación<sup>102</sup>.

- ✓ Realizar las acciones necesarias a efecto de que se comunique la alerta rosa a cada puesto migratorio con que se cuente en el país, con la finalidad de tomar medidas para localizar a las víctimas y evitar su traslado a otro país<sup>103</sup>.
- ✓ Coordinar con las autoridades correspondientes en los países fronterizos la activación de la búsqueda inmediata de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres desaparecidas, a fin de que puedan prestar el apoyo necesario para su localización, protección y repatriación de forma segura y ordenada<sup>104</sup>.
- ✓ Coordinar con las autoridades correspondientes en los países del extranjero, la búsqueda de aquellas niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres que voluntariamente salieron del país y cuyo paradero al estar en transito es desconocido, a efecto de tomar las medidas necesarias para localizarlas<sup>105</sup>.
- ✓ Garantizar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el proceso de búsqueda<sup>106</sup>.
- ✓ Incluir en los planes de desarrollo de los municipios y los departamentos un programa de prevención, atención y protección para las mujeres buscadoras y su núcleo familiar, garantizando la participación de las organizaciones de mujeres buscadoras<sup>107</sup>.
- ✓ Suministrar información y asesoramiento a las mujeres buscadoras y sus organizaciones, teniendo en cuenta su situación personal, la oferta institucional disponible, las entidades encargadas de dicha prestación, los procedimientos legales y las medidas existentes<sup>108</sup>.
- ✓ Realizar la búsqueda bajo la presunción de que la persona desaparecida está viva. Las primeras horas y días tras la privación de la libertad de las personas

<sup>102</sup> Artículo 2.2.2.8.3.14. del Decreto 1428 de 2024.

<sup>103</sup> Artículo 2.2.2.8.3.15. del Decreto 1428 de 2024. Recomendación a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, Informe Final, Hallazgos y Recomendaciones, pág. 656.

<sup>107</sup> Artículo 13 de la Ley 2364 de 2024 «Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras víctimas de desaparición forzada». Recomendación a cargo de los municipios y los departamentos.

<sup>108</sup> Artículo 13 de la Ley 2364 de 2024 «Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras víctimas de desaparición forzada». Recomendación a cargo de los municipios y los departamentos.

son cruciales para obtener datos que pronto podrían ser borrados y manipulados<sup>109</sup>.

- ✓ Adoptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda y restitución de sus cuerpos<sup>110</sup>.
- ✓ Cooperar y presentar todo el auxilio necesario a otros Estados para la búsqueda, localización y liberación de personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en su exhumación, identificación y la restitución de sus cuerpos<sup>111</sup>.
- ✓ Garantizar que las tecnologías que se utilicen para la búsqueda de personas desaparecidas y las investigaciones correspondientes incorporen la recopilación y el análisis de detalles de las víctimas desde una perspectiva de género<sup>112</sup>.
- ✓ Elaborar mapas en donde se señale la ubicación de los cuerpos o restos de las personas desaparecidas forzadamente<sup>113</sup>. Esto, con el fin de contar con un inventario de los lugares exactos de inhumación de las personas sin identificar, que incluya variables geográficas, lugares intervenidos y el número de cuerpos encontrados e identificados<sup>114</sup>.
- ✓ Proporcionar a las víctimas la información disponible y brindar toda la ayuda necesaria para mejorar el proceso de localización e identificación de los casos de desaparición forzada<sup>115</sup>.

<sup>109</sup> Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Nuevas tecnologías y desapariciones forzadas, 11 de septiembre de 2023, pág. 14. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

<sup>110</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta sentencia la Corte señaló que: «A partir de las disposiciones referidas, la jurisprudencia constitucional en materia del derecho a la reparación de las víctimas de desaparición forzada ha dicho, en primer lugar, que el cumplimiento de la obligación de búsqueda, localización y liberación de la persona desaparecida o la restitución de sus restos, en caso de haber fallecido, es un medio de reparación».

<sup>111</sup> Naciones Unidas, Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Nuevas tecnologías y desapariciones forzadas, 11 de septiembre de 2023, pág. 12. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

<sup>112</sup> Ibidem, pág. 18. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

<sup>113</sup> Artículo 9 de la Ley 1408 de 2010 "Por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación."; artículo 2.2.2.1.31 sobre la cartografía básica del Decreto 1066 de 2015 "por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

<sup>114</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: la Fiscalía General de la Nación, con el apoyo de las autoridades departamentales, el Ministerio Público y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

<sup>115</sup> Parágrafo 1º, artículo 10º de la Ley 1408 de 2010. Recomendación para todas las autoridades relevantes y las instituciones encargadas de localizar e identificar a las personas en el territorio nacional.

- ✓ Actualizar de manera permanente el Registro Nacional de Desaparecidos (RND). Este registro está sujeto a los principios previstos por la Ley Estatutaria 1581 de 2012<sup>116</sup>, particularmente al principio de veracidad y calidad, en virtud del cual, la información debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible, y se prohíbe el tratamiento de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error<sup>117</sup>.
- ✓ Garantizar que la información del Registro Nacional de Desaparecidos sea comprensible para los familiares de las víctimas de desaparición forzada y no induzca a confusión o error en el proceso de búsqueda. Se debe incluir y actualizar la información respecto de cada una de las personas reportadas como víctimas, acerca de la respectiva autoridad judicial a cargo de adelantar la investigación penal por el hecho, si la hubiere, de tal manera que el sistema brinde información útil y pertinente para las víctimas que deseen elevar solicitudes relacionadas con la búsqueda, identificación y entrega de los restos de su allegado<sup>118</sup>.
- ✓ Informar los resultados de las pruebas genéticas a la persona que aporta la muestra de material genético para la identificación de los restos. Esta acción se realiza por intermedio de la autoridad judicial a cargo del proceso de identificación, a la cual se le remite el respectivo informe pericial<sup>119</sup>.
- ✓ En caso de que el cuerpo o los restos de una persona hayan sido localizados, se debe verificar de manera fehaciente la identidad del individuo. La exhumación de los cuerpos o restos humanos debe garantizar que se proteja la identidad de estos con el fin de establecer, en la medida de lo posible, la identidad de la persona fallecida, la fecha y causa de muerte y la existencia de posibles lesiones o indicios de tortura<sup>120</sup>.
- ✓ Brindar de manera oportuna a los familiares la información relativa al proceso de entrega del cuerpo o restos humanos de su familiar, para lo cual, se debe atender el principio de acción sin daño establecido en el Programa de Atención

<sup>116</sup> «Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales».

<sup>117</sup> El Decreto 4218 de 2005 «por el cual se reglamenta el artículo 9º de la Ley 589 de 2000», define el RND como un sistema de información referencial de datos que constituye una herramienta de información veraz, oportuna y útil para identificar cadáveres sometidos a necropsia medicolegal en el territorio nacional, orientar la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada y facilitar el seguimiento de los casos y el ejercicio del Mecanismo de Búsqueda Urgente. Ver: Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: entidades que conforman la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, las entidades que cumplen funciones de Policía Judicial, las entidades autorizadas que registran personas reportadas como desaparecidas.

<sup>118</sup> Orden de la Corte Constitucional al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>119</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver: artículo 2.2.2.1.13. del Decreto 1066 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior».

<sup>120</sup> Corte IDH. Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 299, párr. 165. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fiscalía General de la Nación, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

Psicosocial y Salud Integral del Ministerio de Salud y Protección Social. Adicionalmente, debe remitir copia de la comunicación al Ministerio de Salud y Protección Social, con indicación de los datos de identificación y ubicación de los familiares que asistirán a la diligencia de entrega y de quienes no pudieren asistir, con el objeto de activar los mecanismos de atención dispuestos en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas. De este acto de comunicación se debe dejar constancia en la carpeta del caso y se remite copia al RND<sup>121</sup>. Debe concertar con las familias todos los aspectos de tiempo, modo y lugar de la entrega digna, respetando su autonomía para tomar decisiones<sup>122</sup>.

- ✓ Otorgar los recursos necesarios a los familiares de las víctimas para solventar los gastos funerarios, de desplazamiento, hospedaje y alimentación durante todo el proceso de entrega del cuerpo o restos. Comunicar a los familiares de la víctima plenamente identificada, la fecha y forma como podrán reclamar el apoyo económico. La asignación de esos recursos deberá hacerse previamente a la diligencia de entrega<sup>123</sup>.
  - ✓ Entregar los cuerpos o restos humanos<sup>124</sup> a los familiares de la persona desaparecida en condiciones de dignidad y atendiendo a las fases del Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cadáveres de Personas Desaparecidas<sup>125</sup>. La entrega debe realizarse a la mayor brevedad posible y sin

<sup>121</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver: artículo 2.2.2.1.23 del Decreto 1066 de 2015. Recomendación a cargo, principalmente, de la Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>122</sup> Artículo 2.2.2.1.19 del Decreto 1066 de 2015. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, integrantes de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

<sup>123</sup> Artículo 7 de la Ley 1408 de 2010. Ver: artículo 2.2.6.3.1 del Decreto 1084 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación», según el cual: «Recibirán asistencia funeraria los familiares de las víctimas que hayan muerto o estuvieren desaparecidos a que se refiere el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 para quienes no cuenten con los recursos para sufragar estos gastos, de acuerdo con los criterios que para el efecto fije la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. // Esta asistencia debe prestarse inmediatamente o en el menor tiempo posible desde que los familiares tengan conocimiento de la muerte o identificación de los cuerpos o restos de la víctima de desaparición forzada. // Parágrafo. En lo no previsto en la presente Parte en materia de asistencia funeraria para las víctimas de desaparición forzada, se estará a lo dispuesto en las normas que reglamenten la Ley 1408 de 2010». Recomendación a cargo de la Unidad para las Víctimas.

<sup>124</sup> La entrega de un cuerpo de una persona desaparecida forzadamente está enmarcada dentro de una diligencia judicial a cargo de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Con la entrada en vigencia del Decreto Ley 589 de 2017 «Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado», se contempló que la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas adelante todas las acciones que permitan la búsqueda, recuperación y entrega de manera humanitaria de las personas desaparecidas en el marco y en el contexto del conflicto armado colombiano.

<sup>125</sup> El Protocolo es el conjunto «de normas y procedimientos mínimos, de carácter obligatorio, para los funcionarios y funcionarias encargados de la investigación, búsqueda, exhumación y entrega de cuerpos de personas desaparecidas, garantizando los derechos de las víctimas en condiciones de dignidad, respeto y trato humano en especial a los familiares», que deben ser aplicadas durante la diligencia de entrega de cadáveres de personas desaparecidas. Este protocolo fue elaborado por la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 1408 del 2010. Ver también los protocolos de la UBPD, incluyendo el «Protocolo de Relacionamiento y Coordinación entre la UBPD y los Pueblos Indígenas», el «Protocolo de Relacionamiento y Coordinación entre la UBPD y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y

costo alguno, luego de identificada la filiación<sup>126</sup>. En el acto de entrega se deberá tener en cuenta, entre otros, la pertenencia cultural, étnica y de género de las víctimas<sup>127</sup>.

- ✓ El acto de entrega de los cuerpos puede ser individual (entrega a una o más personas de la misma familia) o colectivo (entregas de varias personas de diferentes familias). La entrega colectiva procede únicamente cuando sea autorizado por los familiares<sup>128</sup>.
- ✓ Cuando en la investigación penal se evidencie la imposibilidad de encontrar o identificar el cuerpo, se podrá realizar la entrega simbólica. Para ello, es necesario que previamente se haya hecho una concertación con la familia, se obtenga su autorización expresa y se brinde una explicación detallada de las evidencias físicas y elementos materiales probatorios que permitan establecer y sustentar dicha imposibilidad<sup>129</sup>.
- ✓ Asegurar que los familiares de las víctimas que resulten identificadas reciban atención psicosocial durante todo el proceso de entrega de cuerpos y se realice acorde con los enfoques, principios y criterios establecidos en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Ministerio de Salud y Protección Social<sup>130</sup>.
- ✓ Realizar campañas de difusión y pedagogía para que las familias de las personas desaparecidas conozcan la acción de declaración de ausencia por desaparición forzada y otras formas de desaparición involuntaria, su trámite y efectos, con el fin de que la puedan adelantar en los términos establecidos en la Ley 1531 de 2012<sup>131</sup>.

---

palenqueras»; la «Ruta de Coordinación y Relacionamiento entre la UBPD y el pueblo Rrom», los «Lineamientos de participación con enfoque de género para las mujeres y las niñas», los «Lineamientos técnicos para la participación de las personas mayores en los procesos de búsqueda», los «Lineamientos del Enfoque de Género para Personas LGBTI en el proceso de búsqueda de Personas dadas por desaparecidas –Enfoque LGBTI– “Recuperando y dignificando Identidades”», los «Lineamientos de participación con enfoque diferencial para la niñez, adolescencia y juventud para el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado», y los “Lineamientos de participación de los familiares de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado interno durante el proceso de entrega e inhumación digna de cuerpos con carácter humanitario y extrajudicial».

<sup>126</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>127</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Fiscalía General de la Nación, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

<sup>128</sup> Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Fiscalía General de la Nación, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

<sup>129</sup> Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cadáveres de Personas Desaparecidas. Recomendación a cargo, principalmente de la Fiscalía General de la Nación, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

<sup>130</sup> Corte Constitucional, sentencia T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver artículo 2.2.2.1.22. del Decreto 1066 de 2015.

<sup>131</sup> Parágrafo, artículo 1º de la Ley 1531 de 2012 «por medio de la cual se crea la Acción de Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada y otras formas de desaparición involuntaria y sus efectos civiles». Este parágrafo dispone que es deber del Gobierno Nacional, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, las entidades integrantes de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y las **entidades territoriales** realizar campañas de difusión y pedagogía de esta ley.

- ✓ Los entes territoriales, en especial las alcaldías distritales o municipales, en desarrollo de las obligaciones establecidas en la Ley 1448 del 2011<sup>132</sup>, deben diseñar y poner en marcha estrategias que permitan: (i) la atención a familiares de personas desaparecidas; (ii) apoyar las labores de las entidades responsables de la búsqueda e identificación de personas desaparecidas; y (iii) propiciar y apoyar las jornadas masivas de toma de muestras o recolección de información en coordinación con las entidades competentes.

#### iv) Recomendaciones en el marco de la investigación penal

- ✓ Recibir y tramitar sin demoras las denuncias de desaparición forzada. No se puede invocar la falta de una denuncia oficial para negarse a iniciar las investigaciones imparciales, rápidas y con debida diligencia, las cuales deben ser dirigidas por la autoridad competente, independiente e imparcial<sup>133</sup>.
- ✓ Proteger a las víctimas, sus familiares, los testigos y otras personas que participan en la investigación<sup>134</sup> y la búsqueda<sup>135</sup>.
- ✓ Facilitar la participación de los/as supervivientes y de las familias de las personas desaparecidas en los diferentes procedimientos<sup>136</sup>.

<sup>132</sup> «Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.»

<sup>133</sup> Naciones Unidas, informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas, 7 de agosto de 2020, pág. 20. Recomendación a cargo, principalmente, de la siguiente entidad: Fiscalía General de la Nación.

<sup>134</sup> Naciones Unidas, informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas, 7 de agosto de 2020, pág. 20. Ver: el numeral 6 del artículo 114 de la Ley 906 de 2004 «por la cual se expide el Código Procedimental Penal», según el cual «La Fiscalía General de la Nación, para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, tiene las siguientes atribuciones: (...) 6. Velar por la protección de las víctimas, testigos y peritos que la Fiscalía pretenda presentar»; el artículo 342 de la Ley 906 de 2004 que establece: «Medidas de protección. Una vez formulada la acusación el juez podrá, a solicitud de la Fiscalía, cuando se considere necesario para la protección integral de las víctimas o testigos, ordenar:

1. Que se fije como domicilio para los efectos de las citaciones y notificaciones, la sede de la Fiscalía, quien las hará llegar reservadamente al destinatario.
2. Que se adopten las medidas necesarias tendientes a ofrecer eficaz protección a víctimas y testigos para conjurar posibles reacciones contra ellos o su familia, originadas en el cumplimiento de su deber testifical»

Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección.

<sup>135</sup> Ver: Corte IDH. Caso Ubaté y Bogotá Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de junio de 2024. Serie C No. 529, párr. 153 literal g «“La búsqueda debe desarrollarse en condiciones seguras”. “En el desarrollo de la búsqueda, la protección de las víctimas debe ser garantizada por las autoridades competentes, en todo momento, independientemente del grado de participación que decidan tener en la búsqueda. Las personas que ofrezcan testimonios, declaraciones o apoyo deben gozar de medidas de protección específicas, que atiendan a las necesidades particulares de cada caso” y “tener en cuenta las características específicas e individuales de las personas a proteger”».

<sup>136</sup> Naciones Unidas, informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas, 7 de agosto de 2020, pág. 20. Recomendación a cargo, principalmente, de las siguientes entidades: Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, las entidades integrantes de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Personerías Distritales y Municipales, Unidad para las Víctimas, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

- ✓ Asegurar que las investigaciones se adelanten de forma diligente, exhaustiva, de oficio y dentro de un plazo razonable, hasta que se determine el paradero de la persona o se encuentren sus restos, se establezca la verdad de lo ocurrido y se sancione a los eventuales responsables. La inobservancia del deber de agotar las investigaciones dentro de un plazo razonable genera una vulneración de los derechos a las garantías judiciales y al debido proceso de las víctimas<sup>137</sup>. En caso de dilaciones injustificadas, los/as jueces/zas y fiscales deben informar a los interesados en el proceso respecto de esta tardanza<sup>138</sup>.
- ✓ Dar a conocer a las víctimas de desaparición forzada, no solo las circunstancias del hecho victimizante, sino también la evolución, los resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida en el menor tiempo posible<sup>139</sup>. Esta exigencia debe cumplirse de manera oficiosa, sin requerir gestiones adicionales por parte de las víctimas<sup>140</sup>.
- ✓ Garantizar a las víctimas de este crimen y a sus familiares el derecho a obtener una reparación<sup>141</sup> y a ser indemnizadas de una manera adecuada, así como a disponer de los medios que les aseguren una readaptación tan completa como sea posible<sup>142</sup>.

<sup>137</sup> Corte Constitucional, sentencia SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar; Corte IDH. Caso Movilla Galarcio y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 452.

<sup>138</sup> La Corte Constitucional en la sentencia SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, señaló frente la dilación injustificada lo siguiente: «de manera reiterada, ha sostenido que la dilación injustificada que viola los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, se configura cuando "(i) se presenta un incumplimiento de los plazos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de la autoridad judicial". En esos casos, la Corte ha determinado que sobre los jueces y fiscales "recae el deber de informar a los interesados en el proceso respecto de la tardanza imputable a la falta de diligencia u omisión por parte del funcionario judicial"». Recomendación a cargo, principalmente, de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial.

<sup>139</sup> La Corte Constitucional en la sentencia SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, indicó que el derecho a la verdad tiene una dimensión individual y una colectiva. Al respecto, señaló que «no solo involucra el derecho de la víctima y de sus familiares a conocer lo ocurrido, sino que también es "un derecho colectivo que hunde sus raíces en la historia, para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones". Además, está "íntimamente ligado al respeto de la dignidad humana" de las víctimas. En efecto, en el derecho a la verdad, "está comprometida la posibilidad de que cada víctima pueda hacer la reconstrucción de su experiencia de sufrimiento", por lo que implica que "cada persona pueda saber qué ocurrió consigo misma en el momento en el que se convirtió en objeto de agresión de otros, tener conciencia de los alcances y de las características del daño recibido, escuchar las explicaciones de por qué sucedió y, eventualmente, saber quiénes fueron los responsables"». Recomendación a cargo, principalmente, de la Fiscalía General de la Nación, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

<sup>140</sup> Corte Constitucional, sentencias SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar y T-129 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Recomendación a cargo, principalmente, de la Fiscalía General de la Nación, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

<sup>141</sup> De acuerdo con la Corte Constitucional, la localización y liberación de la persona desaparecida o la restitución de sus restos, en caso de haber fallecido, es un medio de reparación (Sentencia SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar). Recomendación a cargo, principalmente, de la Rama Judicial, la Unidad para las Víctimas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>142</sup> Corte Constitucional, sentencia SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Al respecto, tener en cuenta el artículo 22 de la Ley 906 de 2004 «por el cual se expide el Código de Procedimiento Penal», el cual establece el «Restablecimiento del derecho. Cuando sea procedente, la Fiscalía General de la Nación y los jueces deberán

- ✓ Priorizar la respuesta o atención a cualquier requerimiento asociado con una desaparición forzada<sup>143</sup>.
- ✓ Aplicar la perspectiva de género<sup>144</sup> en el estudio de los casos de desapariciones forzadas que tengan como víctimas a mujeres. El análisis de estos casos debe partir de las reglas constitucionales que prohíben la discriminación por razones de género, imponen la igualdad material, exigen la protección de personas en situación de debilidad manifiesta, de tal forma que se adopten medidas adecuadas para frenar la vulneración de derechos de las mujeres, teniendo en cuenta que sigue latente la discriminación en su contra en los diferentes espacios de la sociedad<sup>145</sup>.
- ✓ Incentivar la denuncia y fortalecer la investigación en casos de estigmatización, discriminación, intimidación, extorsión para entrega de información relacionada con la búsqueda, violencia basada en género y otros delitos en los que puedan incurrir servidores/as públicos/as y particulares contra mujeres buscadoras<sup>146</sup>.
- ✓ Propender porque la investigación penal de los responsables de la desaparición forzada y la búsqueda de la persona desaparecida se refuerzen mutuamente<sup>147</sup>. El proceso de búsqueda de las personas desaparecidas debe iniciarse y llevarse

---

adoptar las medidas necesarias para hacer cesar los efectos producidos por el delito y las cosas vuelvan al estado anterior, si ello fuere posible, de modo que se restablezcan los derechos quebrantados, independientemente de la responsabilidad penal», así como el artículo 102 del mismo código, respecto de la «Procedencia y ejercicio del incidente de reparación integral. En firme la sentencia condenatoria y, previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal o del Ministerio Público a instancia de ella, el juez fallador convocará dentro de los ocho (8) días siguientes a la audiencia pública con la que dará inicio al incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal y ordenará las citaciones previstas en los artículos 107 y 108 de este Código, de ser solicitadas por el incidentante».

<sup>143</sup> La Corte Constitucional señaló en la sentencia SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, que: «En todo caso, las autoridades deberán priorizar la respuesta o atención a cualquier requerimiento asociado con una desaparición forzada».

<sup>144</sup> La Corte Constitucional en la sentencia T-109 de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo, señaló que: «Puesto que la desaparición forzada tiene impactos diferenciados para las mujeres, cuando son desaparecidas forzadamente o cuando son víctimas del crimen por ser seres queridos de quien está dado por desaparecido o incluso cuando ellas son buscadoras, es necesario emplear la perspectiva de género. Recientemente, en la sentencia SU-297 de 2023, la Corte estudió el caso de una mujer buscadora que reclamaba la falta de diligencia de la Fiscalía en el esclarecimiento de los hechos de desaparición de su hijo. En esa oportunidad, la Sala Plena señaló que es deber de las autoridades judiciales resolver los casos de mujeres víctimas de desaparición forzada con perspectiva de género. Ese mandato busca asegurar la igualdad y no discriminación de las mujeres y las personas LGBTQ+». Recomendación a cargo, principalmente, de la Rama Judicial, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas.

<sup>145</sup> Corte Constitucional, sentencia SU297 de 2023, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. En esta oportunidad, la Corte señaló que: «Esto, en atención a los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a la administración de justicia, los cuales “se ve[n] agravado[s] por la falta de conocimientos jurídicos y la falta de servicios concebidos para proteger sus derechos, especialmente en las situaciones en que los funcionarios de la policía, el poder judicial y otras instituciones que se ocupan de las desapariciones forzadas son mayoritariamente hombres”».

<sup>146</sup> Artículo 12 de la Ley 2364 de 2024 «Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras víctimas de desaparición forzada».

<sup>147</sup> Corte IDH. Caso Ubaté y Bogotá Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de junio de 2024. Serie C No. 529, párr. 153 literal f.

a cabo con la misma efectividad que la investigación penal de los responsables<sup>148</sup>.

**v) Recomendaciones en el marco de la solicitud de la inscripción en el Registro Único de Víctimas<sup>149</sup>**

- ✓ Verificar de manera cuidadosa las situaciones fácticas descritas por la persona que solicita la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV). Cuando la declaración del hecho victimizante se realiza por fuera de los términos establecidos por la ley, debe revisar los motivos que le impidieron realizarla de manera oportuna. La simple confrontación de fechas con la finalidad de rechazar o no la solicitud, desconoce la presunción de la buena fe e invierte la carga de la prueba a la víctima<sup>150</sup>.
- ✓ Suministrar información pronta, completa, oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtirse para exigirlos<sup>151</sup>.
- ✓ Solicitar únicamente los requisitos expresamente previstos por la ley para la inscripción en el RUV<sup>152</sup>.
- ✓ Tomar como ciertos los dichos de las víctimas, debido a que las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse con base en el principio de buena fe, a menos que existan pruebas que las desvirtúen. Si en el relato de la víctima existen pruebas de que en la desaparición forzada participaron agentes del Estado y grupos armados parte del conflicto armado, es deber de la Unidad para las Víctimas realizar consideraciones al respecto<sup>153</sup>.
- ✓ Tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad, con arreglo al deber de interpretación en favor de la persona. Valorar junto con estos principios, los elementos jurídicos, técnicos y contextuales que permitan tomar la decisión. Reproducir de manera completa la declaración de la persona solicitante<sup>154</sup>.
- ✓ Realizar procesos de formación dirigidos a los/as funcionarios/as encargados/as de decidir sobre la inclusión en el RUV, sobre los estándares

---

<sup>148</sup> Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada. Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas. Principio 13. La búsqueda debe interrelacionarse con la investigación penal. Numeral 1.

<sup>149</sup> La Corte Constitucional ha establecido que «[e]l reconocimiento de los hechos sufridos por las personas en el conflicto armado a través del RUV es en sí mismo una forma de reparación y justicia para quienes han visto vulnerados sus proyectos de vida por la violencia generalizada que azota el país». (Sentencia T-109 de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo). Recomendaciones a cargo de la Unidad para las Víctimas.

<sup>150</sup> Corte Constitucional, sentencia T-115 de 2020, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>151</sup> Corte Constitucional, sentencia T-109 de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo.

<sup>152</sup> Ibidem.

<sup>153</sup> Ibidem.

<sup>154</sup> Ibidem.

constitucionales que se deben aplicar en este trámite cuando se trata de desapariciones forzadas<sup>155</sup>.

### **3. LINEAMIENTOS PARA LA CONCILIACIÓN EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RELACIONADOS CON DESAPARICIÓN FORZADA**

Dado el volumen de controversias relacionadas con la responsabilidad del Estado por desaparición forzada de personas, esta Agencia considera procedente analizar la figura de la conciliación contenciosa administrativa, a la luz de las normas que regulan la materia, en especial la Ley 2220 de 2022<sup>156</sup>, y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Esto, con el fin de establecer unas pautas o recomendaciones que faciliten a las entidades estatales hacer un uso adecuado de dicho mecanismo<sup>157</sup>.

#### **A) Aspectos generales sobre la conciliación**

- 3.1.** La conciliación es un mecanismo de solución de conflictos, a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador/a. El acuerdo, judicial o extrajudicial, al que se lleguen es obligatorio y definitivo para las partes que concilian<sup>158</sup>.
- 3.2.** La conciliación, en general, tiene como finalidad:
- Contribuir a la descongestión de los despachos judiciales.
  - Obtener una solución pronta y eficaz de los conflictos suscitados.
  - Generar condiciones para el diálogo y la convivencia pacífica, pues busca la solución amistosa de los conflictos.
  - Salvaguardar y proteger el patrimonio público y el interés general.
- 3.3.** La conciliación en asuntos contenciosos administrativos tiene las siguientes características especiales:
- Solamente puede fungir como conciliador/a en esta materia un/a agente del Ministerio Público<sup>159</sup>, quien deberá velar porque las fórmulas de arreglo que acuerden las partes no afecten el patrimonio público, el orden jurídico, ni los

<sup>155</sup> Corte Constitucional, numeral tercero de la parte resolutiva de la sentencia T-109 de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo.

<sup>156</sup> «Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.»

<sup>157</sup> Estos criterios son indicativos. Sin embargo, la decisión sobre la procedencia o no de la conciliación es exclusiva de cada Comité de Conciliación, en concordancia con lo establecido en la Ley 2220 de 2022.

<sup>158</sup> Artículo 3 de la Ley 2220 de 2022.

<sup>159</sup> Artículo 95, ibidem.

derechos y garantías fundamentales, así como que los supuestos de hecho y de derechos cuenten con el respectivo respaldo probatorio<sup>160</sup>.

- Contribuye a que las erogaciones del Estado destinadas a la atención de procesos judiciales y al pago de condenas judiciales, sean eficientes y racionales.
- Constituye requisito de procedibilidad de todas las demandas en que se formulen pretensiones relativas, entre otras, al medio de control de reparación directa<sup>161</sup>.
- No son susceptibles de conciliación extrajudicial los asuntos de lo contencioso administrativo en los que haya caducado el medio de control correspondiente<sup>162</sup>.
- La presentación de la petición de convocatoria de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación suspende el término de caducidad del medio de control contencioso administrativo hasta: (i) la ejecutoria de la providencia que imprueba el acuerdo conciliatorio por el/la juez/a de lo contencioso administrativo; (ii) la expedición de las constancias a las que alude la Ley 2220 de 2022<sup>163</sup>; y (iii) el vencimiento del término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud. Lo que ocurra primero<sup>164</sup>.
- Las fórmulas de arreglo no deben ser lesivas o contrarias a los derechos legales de las partes, ni pueden ser lesivas para el patrimonio público, pues, el acuerdo puede ser improbadado por el/la juez/a de lo contencioso administrativo<sup>165</sup>.

## B) Recomendaciones puntuales en materia de conciliación

**3.4.** A continuación, esta Agencia presenta algunos casos, que no constituyen una lista taxativa<sup>166</sup>, donde el Consejo de Estado ha declarado la responsabilidad del Estado por desaparición forzada o por la vulneración del acceso a la administración de justicia, con el fin de que cada entidad determine, en cada caso, la conveniencia de llegar o no a un acuerdo conciliatorio.

<sup>160</sup> Ibidem.

<sup>161</sup> Artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo»; Artículo 92 de la Ley 2220 de 2022.

<sup>162</sup> Artículo 90 de la Ley 2220 de 2022.

<sup>163</sup> Artículo 65 de la Ley 2220 de 2022.

<sup>164</sup> Artículo 96 de la Ley 2220 de 2022.

<sup>165</sup> Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2021, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

<sup>166</sup> Esto sin perjuicio de la existencia de otras sentencias donde se haya declarado la responsabilidad del Estado por esta causa.

- Cuando exista una actuación ilícita ejecutada por particulares, por ejemplo, un Grupo Armado Organizado (GAO), que conduce a una desaparición forzada, y respecto de la cual esté plenamente acreditada la colaboración y/o apoyo determinante de miembros de la fuerza pública<sup>167</sup>, acreditando la causalidad por omisión.
- En casos que se incumpla el deber de protección y seguridad de una persona que es raptada y desaparecida por personas sin identificar, cuando se encontraba privada de la libertad en un centro de reclusión<sup>168</sup>.
- Cuando se pruebe que una persona se encuentra bajo la custodia de la Policía Nacional, por ser aprehendida y conducida a una estación de policía, y a partir de dicho procedimiento es desaparecida, sin que exista prueba alguna de que se libera a salvo<sup>169</sup>.
- Cuando miembros de la Fuerza Pública realizan la aprehensión de una persona, la obligan a firmar la planilla de salida y posteriormente la conducen a otro sitio sin que posteriormente se conozca sobre su paradero, incumpliendo así la obligación de custodia, protección y seguridad<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2024, radicado 540012333000201600203 01 (62405), C.P. Nicolás Yepes Corrales. En esta sentencia se concluyó que «se encuentra plenamente acreditada la coparticipación de las fuerzas militares acantonadas en Ocaña – Norte de Santander en los hechos de plagio de Astolfo Vega Navarro, quien fue desaparecido y asesinado, se itera, por un asunto personal en el que tomó parte la fuerza militar asignada a esta municipalidad, en un acto que es vergonzoso y deslegitima la institucionalidad de la fuerza armada militar, en donde, para quebrantar el orden constitucional y legal».

<sup>168</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2021, radicado 05001-23-31-000-2010-00475-01(56467), C.P. Martha Nubia Velásquez Rico. En este caso se concluyó que «el municipio de San Rafael fue negligente en la vigilancia y protección del privado de la libertad, pues era el responsable de su custodia y, si requería de asistencia para el servicio de seguridad del interno, tampoco solicitó el apoyo de otros organismos de seguridad».

<sup>169</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2021, radicado 25000-23-26-000-2009-00982-01(48669), C.P. Martha Nubia Velásquez Rico. En esta sentencia se concluyó que «la entidad demandada es responsable a título de falla en el servicio, pues inició un procedimiento de detención de Guillermo Giraldo Orozco, para conducirlo a una estación de policía, pero en el trayecto, al parecer, lo dejó libre o lo envió con un uniformado a su casa –afirmaciones ambiguas del intendente de la Policía Nacional Robinson Céspedes Estrada–, pero no hay prueba alguna de que lo liberó a salvo, toda vez que no existe reporte de ello en los libros de la estación de policía de Mesitas del Colegio ni de Santandercito y sus familiares no saben de su paradero desde el día en que fue detenido y conducido por los uniformados».

<sup>170</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de septiembre de 2022, radicado 23-33-000-2012-00750-01 (56047), C.P. María Adriana Marín. En esta sentencia se concluyó que «los señores Didier de Jesús Zapata Restrepo y Juan Gonzalo Mejía Patiño fueron retenidos por integrantes del Batallón de Ingenieros No. 4 "Pedro Nel Ospina" y conducidos a la "Escuela Rogelio Arango" para verificar sus antecedentes; asimismo, que fueron los miembros del Ejército Nacional quienes después de obligarlos a firmar la planilla de salida los sacaron de ese lugar encapuchados y en la misma volqueta en la que hacían las detenciones, pues así lo manifestaron los señores Rubén Darío Monsalve y Víctor Alberto Agudelo Meza, quienes presenciaron ese hecho, en razón a que también se encontraban detenidos en ese sitio, sin que hasta la fecha se conozca su paradero».

- Cuando la fuerza pública conoce del secuestro de una persona y no despliega acción alguna tendiente a su búsqueda y rescate<sup>171</sup>, estructurando la causalidad por omisión.
- Cuando existen eventos en que los riesgos para determinadas personas resultan previsibles para las autoridades y aun así no toman medidas para proteger su vida e integridad personal<sup>172</sup>. Cuando hay omisión en el cumplimiento del deber de brindar seguridad y protección especiales a las personas al menos en los siguientes eventos: i) cuando estas requieren a las autoridades para que les otorguen esas medidas por encontrarse en singulares condiciones de riesgo, y ii) cuando sin que exista petición alguna es evidente que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir peligros contra su vida e integridad personal en virtud de pruebas o indicios conocidos que así lo indiquen<sup>173</sup>.
- Existe un deber reforzado de protección estatal frente a personas que, debido a su estatus, funciones, afiliación a un grupo político o el contexto social en que operan, deben ser protegidas de cualquier amenaza o vulneración de sus derechos por parte de actores violentos, incluso si no han solicitado formalmente protección a las autoridades. Así, la responsabilidad del Estado puede derivar, en ciertos casos, cuando exista

<sup>171</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2020, radicado 13001-23-31-002-2006-01592-01(56200), C.P. Martha Nubia Velásquez Rico. En esta sentencia se concluyó que «se reprocha es la omisión, constitutiva de falla del servicio, pues el señor Atilio José Vásquez Suárez desapareció, sin que la Policía Nacional hubiera adelantado acción alguna para su búsqueda y rescate».

<sup>172</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 13 de diciembre de 2017, radicado 68001-23-31-000-2002-02845-01(48529), C.P. Danilo Rojas Betancourt. En esta sentencia se concluyó que «el Estado conocía de los actos cometidos por grupos al margen de la ley contra la población civil para la época de los hechos y que no existe prueba en el plenario de que el Estado haya tomado medidas o acciones conducentes a proteger la vida e integridad personal de los pobladores de la región, la Sala considera que debe atribuirse responsabilidad a la demandada por omisión de las obligaciones legales y constitucionales que le eran exigibles».

<sup>173</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 19 de abril de 2023, radicado 47001-23-33-000-2016-00183-01 (64.521), C.P. Fredy Ibarra Martínez; El Consejo de Estado en la sentencia del 1 de diciembre de 2023, radicado: 47001-23-33-000-2016-00480 (64267), señaló que: «De manera, que siempre que las autoridades tengan conocimiento de una situación de riesgo o peligro, o de amenazas en contra de un administrado, ya sea porque este ostente una condición especial o no, las autoridades están en el deber de evaluar el nivel de riesgo y desplegar la actuación que proporcionalmente corresponda, so pena de incurrir en una falla del servicio, afirmando la posibilidad de que la misma se consolide no sólo por el incumplimiento u omisión de las autoridades, sino que también, habrá lugar a ella cuando no se observen los deberes positivos a los que debió sujetarse en su actuar, sin importar que el daño haya provenido de un tercero o que la víctima no haya requerido formalmente la protección de la administración, a menos que se demuestre que el hecho del tercero fue de tal entidad que desbordó el proceder adecuado, diligente y oportuno de la administración, carga que en todo caso se radica en cabeza de la demandada(...). En ese sentido, cuando la Administración tiene conocimiento acerca de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentre determinada persona, el deber genérico de protección y seguridad se concreta y exige una conducta activa de su parte que, de omitirse, permite que se declare su responsabilidad por el daño derivado de la materialización del peligro. Lo anterior se evidencia en los eventos en los que se reclama del Estado la reparación de daños producidos por la actividad de terceros. En tales oportunidades ha precisado esta Corporación que, para que surja el deber de indemnización a cargo de la entidad accionada, se requiere que el hecho del tercero haya sido previsible y resistible para la Administración». (C.P. María Adriana Marín)

un riesgo cognoscible y previsible, y no se realicen acciones tendientes a la evitación o mitigación del resultado dañoso frente a actos violentos desencadenados por terceros<sup>174</sup>.

- En casos que no hacen parte de las hostilidades propias del conflicto armado interno y se acredite que miembros de la fuerza pública privaron injustamente de la vida de un civil y ocultaron la verdad sobre los hechos<sup>175</sup>.
  - Cuando la investigación por la desaparición de una persona tiene falencias en las líneas de investigación y termina con un auto inhibitorio. La falta de investigación exhaustiva no permite que se haga la individualización, enjuiciamiento y, de ser el caso, la sanción de los responsables, lo que puede perpetuar un estado de impunidad y la incertidumbre de la familia sobre el paradero de su ser querido<sup>176</sup>.
- 3.5.** De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la cual se ha declarado la responsabilidad del Estado colombiano por hechos de desapariciones, se recomienda estudiar la viabilidad de la conciliación en los siguientes casos<sup>177</sup>:
- Cuando la desaparición ocurre con la participación de agentes estatales, mientras la persona se encontraba desempeñando funciones de soldado del Ejército Nacional<sup>178</sup>.

<sup>174</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2017, radicado 85001-23-31-001-2011-00096-01(46567), C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En esta sentencia se concluyó que «ante el conocimiento fundado de hechos delictivos perpetrados por dichos criminales en ocasiones pasadas en contra de misiones médicas en lugares cercanos a Monterrey bajo el mismo *modus operandi*, las entidades demandadas tenían un deber de diligencia reforzada consistente no solo en tomar medidas idóneas para evitar o impedir que otras vulneraciones de derechos se concretaran en contra de personal sanitario, sino acabar con la estructura criminal del paramilitarismo».

<sup>175</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 4 de marzo de 2019, radicado 23001-23-31-000-2009-00262-01(49878), C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En esta sentencia se concluyó que «los militares que participaron en la operación "Saturno 27" el 7 de septiembre de 2007, privaron injustamente de la vida a Efrén Darío Chantre Rivera, en contraste con las afirmaciones de la entidad demandada, según la cual, el día de los hechos se presentó un hostigamiento armado con grupos armados ilegales al margen de la ley, argumento que les permitió hacer aparecer al mencionado señor como si se tratara de un miembro de un grupo armado ilegal que falleció en un combate militar, y ocultar la verdad sobre lo que verdaderamente sucedió».

<sup>176</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2017, radicado 85001-23-31-001-2011-00096-01(46567), C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En esta sentencia se concluyó que «la Fiscalía General de la Nación no cumplió su obligación de investigar en forma efectiva y completa la desaparición del enfermero Henry Calixto, lo cual se probó con la falta de impulso y diligencia debidas, perpetrando la impunidad en el marco de un plan sistemático y masivo de vulneración a los derechos humanos».

<sup>177</sup> Esto sin perjuicio de la existencia de otras sentencias donde se haya declarado la responsabilidad del Estado por esta causa.

<sup>178</sup> Corte IDH. Caso Tabares Toro y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2023. Serie C No. 491. Frente a las desapariciones forzadas de personas que prestan servicio militar, la Corte IDH ha establecido que el Estado es el garante y custodio de los reclutas del servicio militar, debido a que se encuentran bajo una restricción o limitación a sus derechos y libertades. Además, ha sostenido que procede la presunción de considerar responsable al Estado por afectaciones a la integridad personal que sufre una persona cuando está bajo autoridad y control de funcionarios estatales, como ocurre en el servicio militar.

- Cuando la desaparición es atribuible a grupos armados ilegales, quienes cometieron el ilícito con colaboración y participación de agentes estatales<sup>179</sup>.
- Cuando no se investiga los hechos de la desaparición forzada con la debida diligencia ni en un plazo razonable<sup>180</sup>, y tampoco se cumple con el deber de brindar información sobre la investigación<sup>181</sup>.
- Cuando la persona es privada de la libertad por agentes estatales o personas que actúan bajo su autorización, apoyo o aquiescencia, el Estado no realiza acciones diligentes de búsqueda y existe una negativa a investigar la denuncia de detención y la eventual desaparición. Además, cuando la desaparición forzada tiene por objeto impedir el ejercicio legítimo de un derecho como, por ejemplo, la libertad de asociación<sup>182</sup>.
- Cuando miembros de la fuerza pública realizan detenciones y traslados sin registro de las personas ni de los lugares de detención, hay negativa de la detención de las personas, seguidas de errores en la inspección y salvaguarda del lugar de los hechos, así como acciones tendientes al ocultamiento de lo sucedido<sup>183</sup>.
- Cuando la persona es desaparecida estando en custodia de agentes estatales<sup>184</sup>.

**3.6.** En aras de evitar que la representación judicial de las entidades públicas esté basada en argumentos negacionistas, revictimizantes y/o estigmatizantes se recomienda consultar la Circular Externa No. 26 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual contiene

<sup>179</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Medina y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2023. Serie C No. 495; Corte IDH, Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia, sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109.

<sup>180</sup> Corte IDH. Caso Guzmán Medina y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2023. Serie C No. 495

<sup>181</sup> Corte IDH, Caso integrantes y militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia, sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455.

<sup>182</sup> Corte IDH. Caso Movilla Galarcio y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 452

<sup>183</sup> Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia, sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287.

<sup>184</sup> Corte IDH. Caso Isaza Uribe y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 363. En esta sentencia se señaló que «88. Así, en casos en que una persona que ha estado bajo custodia de agentes estatales exhibe lesiones, se ha considerado que siempre que una persona es privada de la libertad en un estado de salud normal y posteriormente aparece con afectaciones a su salud, corresponde al Estado proveer una explicación satisfactoria y convincente de esa situación y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados. La Corte ha considerado que la falta de tal explicación conlleva la presunción de responsabilidad estatal por tales lesiones. 89. Este Tribunal considera que esa presunción es aplicable, a fortiori, a situaciones en las cuales una persona desaparece bajo custodia del Estado, en las que opera una responsabilidad objetiva de éste respecto de la vida, integridad y seguridad de la persona».

«recomendaciones para el ejercicio de una representación judicial respetuosa de los derechos humanos»<sup>185</sup>.

### C) Aspectos generales sobre el título de imputación

- 3.7.** La responsabilidad patrimonial del Estado tiene fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política, según el cual, el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.
- 3.8.** De acuerdo con el Consejo de Estado la responsabilidad patrimonial del Estado se estructura con tres elementos indispensables y necesarios: «el daño, el hecho que lo genera y el nexo de causalidad que permite la imputación fáctica y jurídica al sujeto activo del daño». <sup>186</sup>
- 3.9.** El Consejo de Estado ha señalado que «cuando en determinado caso se debate la responsabilidad del Estado por graves violaciones a derechos humanos, la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que el mismo debe ser estudiado bajo la óptica de la falla en el servicio». <sup>187</sup>
- 3.10.** En relación con la omisión, es importante resaltar que el Estado responderá patrimonialmente, a título de falla en el servicio por omisión en el cumplimiento de brindar seguridad y protección a las personas, al menos en dos eventos<sup>188</sup>:

«i) cuando se solicita protección especial con indicación de las especiales condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona y ii) cuando sin

<sup>185</sup> Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0770.pdf>

<sup>186</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de febrero de 2024, radicado 19001-23-00-000-2011-00123-01 (59080), C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

<sup>187</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de febrero de 2024, radicado 19001-23-00-000-2011-00123-01 (59080), C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. De acuerdo con el Consejo de Estado «la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por inefficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la inefficiencia se da cuando la Administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía.» (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de febrero de 2021, radicado 47001-23-33-001-2015-00176-01(59490), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.)

<sup>188</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de septiembre de 2024, radicado 25000-23-36-000-2018-00254-01 (67165), C.P. María Adriana Marín. En esta oportunidad la Alta Corte señaló que: «la Policía Nacional incurrió en una falla del servicio, la cual se configuró por la deficiente vigilancia y seguridad que prestó en la protección tanto de las instalaciones del Palacio de Justicia como de los servidores públicos, las personas que por una u otra razón se encontraban en esas instalaciones y quienes transitaban por inmediaciones de ese complejo judicial, en consideración a la magnitud del atentado del que tenía conocimiento.»

que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulta evidente que la persona la necesitaba en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones»<sup>189</sup>.

- 3.11.** Igualmente, el Estado puede ser responsable por la omisión al deber de búsqueda y rescate<sup>190</sup>, identificación y entrega de cadáver<sup>191</sup>, así como por la falta de investigación, juzgamiento y sanción a los responsables de los hechos<sup>192</sup>.

#### D) Aspectos relevantes sobre la caducidad

- 3.12.** El artículo 136.8 del Código Contencioso Administrativo<sup>193</sup>, adicionado por el artículo 7º de la Ley 589 de 2000, establecía que, en los casos de desaparición forzada, la caducidad se contaba desde la fecha en que la víctima aparecía y, si ello no ocurría, desde el momento en que quedaba ejecutoriado el fallo adoptado en el proceso penal. El artículo 164.2 (i) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011<sup>194</sup>, prevé la misma regla frente a la desaparición

<sup>189</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de febrero de 2021, radicado 47001-23-33-001-2015-00176-01(59490), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>190</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2020, radicado 13001-23-31-002-2006-01592-01(56200), C.P. Martha Nubia Velásquez Rico.

<sup>191</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de septiembre de 2024, radicado 25000-23-36-000-2018-00254-01 (67165), C.P. María Adriana Marín. En esta oportunidad se encontró responsable al Instituto Nacional de Medicina Legal «porque se presentaron irregularidades en la identificación de las víctimas del Holocausto del Palacio de Justicia, entre ellas del señor René Francisco Acuña Jiménez, pues a pesar de que su cadáver fue reconocido por sus familiares y de que se tomaron sus huellas dactilares, entregó su cuerpo a la Policía Nacional, sin haber verificado su verdadera identidad, para lo cual pudo acudir al procedimiento de dactiloscopia y contar con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil o a la toma de muestras de sangre, más aún cuando existían inconsistencias respecto del nombre con el que ingresó a las instalaciones y de su aparente calidad de guerrillero.»

<sup>192</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2017, radicado 85001-23-31-001-2011-00096-01(46567), C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En esta oportunidad el Consejo de Estado concluyó que «la Fiscalía General de la Nación no cumplió su obligación de investigar en forma efectiva y completa la desaparición del enfermero Henry Calixto, lo cual se probó con la falta de impulso y diligencia debidas, perpetrando la impunidad en el marco de un plan sistemático y masivo de vulneración a los derechos humanos.»

<sup>193</sup> «8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

Sin embargo, el término de caducidad de la acción de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición»

<sup>194</sup> «Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición.»

forzada<sup>195</sup>, sin perjuicio de que la acción pueda intentarse desde la ocurrencia del hecho.

**3.13.** El Consejo de Estado señaló en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 las siguientes reglas sobre la caducidad<sup>196</sup>:

- Para computar el plazo de caducidad no basta con la ocurrencia «de la acción u omisión causante del daño», pues, además, se debe determinar si el/la interesado/a advirtió o tuvo la posibilidad de saber que el Estado participó en tales hechos y que le era imputable el daño.
- Si un grupo familiar conoce de la muerte de uno de sus miembros, pero no cuenta con elementos para inferir que el Estado estuvo involucrado y era el llamado a responder patrimonialmente, la caducidad no se cuenta desde la ocurrencia del hecho u omisión dañosa, sino desde que tuvo la posibilidad de advertir que la pretensión de reparación directa resultaba procedente para los fines previstos del artículo 90 de la Constitución Política. Esto no implica la individualización o sanción penal del agente que ocasionó el daño, sino el conocimiento de la intervención de la autoridad.
- De acuerdo con lo anterior, mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que este le era imputable, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible, pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a la jurisdicción, el juez debe declarar que el derecho de acción no se ejerció a tiempo.
- El término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se afectan de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, debido a la configuración de circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción y, por ende, impiden agotar las actuaciones necesarias para presentar la demanda.
- El/la juez/a de lo contencioso administrativo debe, **excepcionalmente**, inaplicar el término de caducidad de la pretensión de reparación directa cuando advierta que la no comparecencia ante la administración de

<sup>195</sup> La Corte Constitucional en la sentencia SU 168 de 2023, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, señaló que «El legislador introdujo la regla especial de caducidad en casos de desaparición forzada por medio del artículo 7º de la Ley 589 de 2000. Antes de esta norma, el artículo 136.8 del CCA no especificaba el momento en el que iniciaba el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa cuando se reclamaba la reparación de daños derivados de desapariciones forzadas imputables al Estado. Sin embargo, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reiterado que la regla especial de caducidad es aplicable a desapariciones forzadas que iniciaron y no cesaron antes de la entrada en vigor de la Ley 589 de 2000. En estos casos, no resulta aplicable la regla general de caducidad prevista en los primeros incisos del artículo 136.8 y 164.2(i) del CPACA.».

<sup>196</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 29 de enero de 2020, radicado 85001-33-33-002-2014-00144-01(61033) A, C.P. Martha Nubia Velásquez Rico.

justicia se encuentra justificada por razones materiales, debido a que el paso del tiempo no puede empezar a correr contra quien no goza del acceso efectivo a la administración de justicia. Esto dependerá de las circunstancias especiales de cada sujeto.

#### **4. CONCLUSIONES**

- 4.1.** Los elementos constitutivos de la desaparición forzada a nivel interno son: (i) La privación de la libertad de una persona contra su voluntad y (ii) la negativa del captor a reconocer la privación o revelar la suerte o el paradero de la víctima. A nivel interamericano son: (i) La privación de la libertad de una persona; (ii) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de estos, y (ii) la negativa a reconocer la detención o la falta de información sobre la suerte o el paradero de la persona.
- 4.2.** Los elementos diferenciales frente al autor de la conducta varían según se trate del ordenamiento interno o el internacional, así: i) en el artículo 165 del Código Penal es un autor no calificado, que puede ser "el particular", el "servidor público" o el "particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquel". En el artículo 7 (1)(i) del Estatuto de Roma, se señala un autor calificado que actúa en nombre, con la autorización, el apoyo o el asentimiento de un Estado o de una organización Política<sup>197</sup>. En el artículo II de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas se establece que la conducta es cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado.
- 4.3.** Los deberes del Estado frente a la desaparición forzada no solo aluden a obligaciones de abstención (**no practicar, permitir o tolerar la conducta**), sino también de **intervención activa** frente al comportamiento de terceros, (adopción de medidas para garantizar la vida, seguridad y libertad de las personas, y para investigar, juzgar y sancionar a los responsables de su vulneración), así como la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas y, de ser el caso, la entrega digna de los cuerpos o restos humanos.
- 4.4.** Con el fin de prevenir el daño antijurídico, las entidades públicas, además de cumplir coordinadamente con las obligaciones normativas a su cargo, deben adoptar las medidas necesarias para:
  - (i) Garantizar la protección y seguridad de las personas en riesgo y

<sup>197</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y las Conductas, Auto No. 01 de 2022, Casos 03 y 04 "Asesinatos y desapariciones forzadas en el cementerio Las Mercedes de Dabeiba, Antioquia, perpetrados por miembros de la Fuerza Pública entre 1997 y 2007", párr. 509.

- que pueda derivar en una desaparición forzada.
- (ii) Reforzar la capacitación en derechos humanos del personal de la Fuerza Pública y otros agentes del Estado.
- (iii) Incrementar las labores de búsqueda y localización de las personas desaparecidas, así como de identificación de cuerpos y su entrega a familiares.

**4.5.** En los casos de desaparición forzada se considera conveniente llegar a un acuerdo conciliatorio, cuando esté demostrada la existencia de:

- (i) Una omisión de los deberes de protección y seguridad a cargo del Estado, que permitió la desaparición forzada de una persona.
- (ii) Una acción ilegítima atribuible a un agente del Estado con nexo con el servicio, que conllevó la desaparición forzada de una persona.
- (iii) Una retención o privación de la libertad ejecutada por particulares, respecto de la cual está acreditada la colaboración y apoyo determinantes de agentes estatales, entre otros supuestos.

  
**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Director General

Aprobó: Julie Carolina Armenta Calderón - Directora DPE *APC*  
Revisó: Liliana Palacio Álvarez- DPE *LPA* *HG* *APC*  
Marcela Morales Calderón - DPE /Melissa Oyola Chadid - DDJN/Leonardo Andrés Romero Mora -DDJI *MAR*.  
Elaboró: Yuliana Falla Castellanos - DPE *YFC*