

# EL SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN EN TIEMPOS DEL CAMBIO

**E**n el año 2016, el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-EP- firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En el punto cinco se creó el Sistema Integral para la Paz (o SIVJR), con el propósito de consolidar un escenario institucional transitorio suficiente y apropiado para satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto armado y contribuir a la reconciliación nacional. El Sistema está compuesto por: (i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; (ii) la Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas; (iii) la Jurisdicción Especial para la Paz; y (iv) las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

En primer lugar, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV-, reglamentada a través del Decreto Ley 587 de 2017, se creó como un mecanismo de carácter extrajudicial para esclarecer, reconocer y evitar la repetición de los hechos de violencia ocurridos en el marco del conflicto armado colombiano. Durante cuatro años, la CEV entrevistó a 30.000 personas de manera individual y colectiva y recibió 1.195 informes de organizaciones e instituciones públicas y privadas sobre hechos de violencia.

Así, el 28 de junio de 2022 terminó su mandato con la entrega pública del Informe Final.

Como parte de la preservación del legado, se creó el Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones Establecidas en el Informe Final -CSM-, compuesto por representantes de distintos sectores de la sociedad civil, quienes presentaron en julio de 2023 su primer informe sobre la implementación de las recomendaciones.

En este informe, el Comité reconoció la disposición favorable y algunos avances por parte del Gobierno Nacional en la implementación de las recomendaciones. Entre los mayores avances se encuentran: el proceso de elaboración del Estatuto para la Igualdad de las Mujeres de Colombia y la creación del Ministerio de la Igualdad; la reactivación de la política pública LGBTIQ+ y la puesta en funcionamiento de la Mesa de casos urgentes para prevenir y atender las violencias por prejuicios; y la reforma a la Constitución que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Aunque esas actuaciones del gobierno representan un avance, todavía queda mucho por hacer para asegurar la implementación del resto de las 67 recomendaciones que emitió la CEV.

Dentro de las acciones desarrolladas por este Comité estuvo la incorporación de las recomendaciones de la CEV en el Plan Nacional



de Desarrollo 2022-2025 a través de un artículo que de manera explícita expresaba el compromiso del gobierno en el cumplimiento de éstas<sup>80</sup>. No obstante, durante el trámite legislativo se presentaron debates en torno a la obligatoriedad de las recomendaciones, toda vez que se entendió que dicho artículo daba lugar a que todas se incorporarían de manera automática al ordenamiento jurídico y constitucional.

A pesar de las múltiples explicaciones del Gobierno como del Comité de Seguimiento sobre dicho artículo como la manifestación de voluntad de acoger las recomendaciones bajo las competencias, capacidades y viabilidades de ejecución de cada institución, el artículo 8 propuesto para el Plan Nacional de Desarrollo fue rechazado en el Congreso de la República (Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad, 2023, julio). Sin embargo, esto no fue un obstáculo para que quedaran en dicha norma 174 recomendaciones, desglosadas del total de las 67 proferidas por la CEV, mediante una metodología propuesta por la misma para el efecto.

Así las cosas, es posible mencionar que, a pesar de que no haya un artículo que expresamente vincule a las instituciones en el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV

.....

80- El artículo propuesto establece: “ARTÍCULO 8. IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD. Las entidades del orden nacional sobre las cuales recaigan recomendaciones del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad las acogerán de forma progresiva según su viabilidad, competencias y capacidades. El Departamento Administrativo para la Presidencia de la República definirá los lineamientos, roles y responsabilidades de las entidades competentes. El Departamento Nacional de Planeación brindará apoyo técnico para la definición de los lineamientos y adecuará el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto - SIIPO-, como herramienta para el seguimiento de recomendaciones”.

en el Plan Nacional de Desarrollo, sí hay una incorporación de la mayoría de éstas, lo cual evidencia la voluntad y el compromiso para materializar dichos llamados.

Por su lado, el Comité de Seguimiento a la implementación de las recomendaciones concentró su segundo informe en las relacionadas con los temas de paz, incluyendo el cumplimiento del Acuerdo de Paz, la política de Paz Total, la visión de seguridad para la paz, la paz territorial y la cultura para vivir en paz, la consolidación de la democracia; el narcotráfico y políticas de drogas; y la superación de la impunidad y el acceso a la justicia (Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad, 2024, junio).

Por otra parte, en el esfuerzo por dar cumplimiento a las recomendaciones de la CEV, por iniciativa de Colombia el Consejo de Derechos Humanos de la ONU emitió la Resolución 53/22 del 13 de julio de 2023 para el fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos en Colombia, con el fin de implementarlas (Consejo de Derechos Humanos 53er período de sesiones, 2023, 17 de julio). En tal marco, se designó una experta independiente para analizar los obstáculos al cumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016, y en su informe hizo una recomendación concreta sobre la necesidad de redoblar esfuerzos para implementar las 67 recomendaciones de la CEV en las políticas públicas del Estado, particularmente a nivel local y departamental. Así mismo, recomendó formular y aplicar estrategias de difusión de las recomendaciones e incrementar los recursos financieros y técnicos para el Comité de Seguimiento (Consejo de Derechos Humanos (2024, 20 de marzo).

En segundo lugar, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas -UBPD-, regulada a través del Decreto Ley 589 de 2017, tiene un mandato de veinte años para implementar acciones humanitarias en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas



y con ello contribuir a la satisfacción de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. Durante el 2023, la UBPD asumió importantes retos, entre los que se encuentra el nombramiento de una nueva dirección, después de cinco años en que estuvo bajo la guía de Luz Marina Monzón. A pesar de los llamados de las organizaciones de víctimas para que la nueva persona que dirigiera dicha institución fuera una persona comprometida con la búsqueda, el 19 de febrero fue nombrada por el Comité de Selección Luz Janeth Forero Martínez, funcionaria con un perfil más enfocado en la gestión.

Durante 2023 la UBPD reportó un total de 505 cuerpos recuperados, que posiblemente son de personas desaparecidas, lo que lleva a un total de 1.251 cuerpos encontrados desde 2020 (Ibid). En el mismo año 78 cuerpos fueron entregados de manera digna a sus familias (Ibid). Igualmente, durante el 2023 se llevaron a cabo 19 acciones humanitarias de búsqueda con acompañamiento psicosocial (Ibid).

Dentro de los retos que enfrenta la Unidad están la necesidad de comunicación y diálogo continuos con las familias de las personas desaparecidas, y de llevar a cabo acciones de búsqueda que incorporen los conocimientos y saberes propios de las personas en los territorios. Dicho de otra manera, es necesario que el proceso de búsqueda garantice de manera satisfactoria los derechos de las víctimas y familiares buscadores, con un equipo interdisciplinario que permita adelantar de manera acertada esta labor. En este sentido, el impulso gubernamental para la pronta aplicación 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 de víctimas de desaparición forzada”, permitirá lograr una participación plena y efectiva de dichas personas, así como la garantía de sus derechos de verdad, memoria y de reparación integral.

Adicionalmente, habría que fortalecer aún más la articulación entre instituciones como el

Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional, así como lograr acceder y analizar fuentes de información adicionales, como son los archivos militares y de fuerza pública que están clasificados y reservados, los cuales pueden aportar a estos procesos de búsqueda.

En tercer lugar, desde el 15 de marzo de 2018, cuando abrió sus puertas al público la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-, han transcurrido seis años. La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas -SRVR- ha adelantado dos rondas de priorización y se han abierto once macro casos. En la primera ronda abrió siete macro casos: Caso 01, “Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y delitos concurrentes cometidos por las FARC-EP”; Caso 02, “Situación territorial de Barbaças, Ricaurte y Tumaco (Nariño)”; Caso 03, “Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”; Caso 04, “Situación territorial de la región del Urabá”; Caso 05, “Situación territorial del Cauca y Valle del Cauca”; Caso 06, “Victimización de la Unión Patriótica”; y, Caso 07, “Reclutamiento y utilización de niños y niñas en el conflicto armado”.

Luego, en el 2022 se anunciaron tres nuevos macro casos tras una segunda ronda priorización: el Caso 08, “Crímenes cometidos por la fuerza pública, agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares, o terceros civiles en el conflicto armado”; el Caso 09, “Crímenes no amnistiables cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos en el marco del conflicto armado colombiano”; y el Caso 10, “Crímenes no amnistiables cometidos por las extintas FARC-EP en el marco del conflicto armado colombiano”. Ya en el 2023, se anunció un último macro caso: el Caso 11, “Violencia sexual, reproductiva y otras asociadas con la sexualidad de las víctimas en la JEP”. En ninguno de estos se han proferido decisiones dirigidas a la determinación de los máximos responsables, y en el último no ha habido avance hasta la fecha.



La Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR) ha proferido diez autos de determinación de hechos y conductas en los casos 01, 02, 03 y 04;<sup>81</sup> ha producido las Resoluciones de Conclusiones No. 1 y No.3 en el caso 03, por las ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros de la fuerza pública contra civiles en los subcasos Norte de Santander y costa Caribe;<sup>82</sup> y la Resolución de Conclusiones No. 2<sup>83</sup> en el caso 01, por hechos relacionados con los secuestros cometidos por el Secretariado de las FARC-EP. En estas decisiones la Jurisdicción analizó el re-

.....

- 81- En estas decisiones, la SRVR ha identificado a los máximos responsables y quienes tuvieron participación determinante en los hechos investigados para atribuirles responsabilidad por la comisión de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en el conflicto armado interno. Ver respectivamente, Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas, Auto No. 19 de 2021 del 26 de enero de 2021, Auto No. 1 de 2023 del 4 de julio de 2023 y Auto No. 8 de 2023 del 19 de diciembre de 2023; para más información revisar: Edición especial del Observatorio sobre la JEP en relación con el Auto 019 de 2021 (Determinación de los hechos y conductas del Caso No. 01 y atribución de responsabilidad a los integrantes del Secretariado de las FARC-EP) Boletín 31 , Boletín 32, Boletín 33 y Boletín 34 del Observatorio sobre la JEP de la Comisión Colombiana de Juristas; Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas, Auto No. 3 de 2023 del 5 de julio de 2023; Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas, Auto No. 125 de 2021 del 2 de julio de 2021, Auto No. 128 de 2021 del 7 de julio de 2021, Auto Sub D-Subcaso Casanare -055 de 2022 del 14 de julio de 2022, Auto Sub D-Subcaso Antioquia -062 de 2023 del 30 de agosto de 2023 y Auto Sub D-Subcaso Huila -081 de 2023 del 20 de noviembre de 2023; y Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas, Auto No. 1 de 2023 del 1 de febrero de 2023.
- 82- Para más información revisar: Boletín 66 y Boletín 67 del Observatorio sobre la JEP de la Comisión Colombiana de Juristas.
- 83- Para más información revisar: Boletín 65 del Observatorio sobre la JEP de la Comisión Colombiana de Juristas.

conocimiento de verdad y responsabilidad de los comparecientes, así como los proyectos de sanciones propuestos, y las remitió a la Sección de Primera Instancia del Tribunal para la Paz para que profiera las primeras sentencias.

Los miembros del secretariado de las FARC-EP han manifestado su inconformidad con las actuaciones y decisiones de la JEP. Desde su perspectiva, la Jurisdicción ha restringido la obtención de amnistías de los comparecientes ex integrantes de este grupo armado e incumplido el Acuerdo de Paz, procesando a más personas de las inicialmente pensadas y distribuyendo los crímenes por los que se les procesan en más de una resolución de conclusiones, lo que afecta su seguridad jurídica y su debido proceso. Si bien es cierto que hay demoras preocupantes en la definición de la situación jurídica de los comparecientes, y que la Jurisdicción debe resolver la situación de cada uno de ellos en procura de garantizar sus derechos al debido proceso y el principio de seguridad jurídica, también es cierto que algunas de estas demoras se deben a la necesidad de garantizar la participación amplia de las víctimas. El resto de los reproches no tiene asidero ni desde el punto de vista jurídico ni desde el contenido del Acuerdo de 2016.

Por otra parte, la JEP indiscutiblemente ha proferido decisiones importantes para la construcción de una paz estable y duradera y para los derechos de las víctimas. En el último año, en el Auto No. 3 de 2023, la SRVR logró la identificación de los hechos y las conductas desplegadas por los máximos responsables de las FARC- EP en Tumaco, Barbacoas y Ricaurte, y reconoció el exterminio que han padecido los pueblos étnicos que habitan ese territorio, luego de un amplio estudio de campo e historiográfico sobre el conflicto armado en la región del pacífico nariñense.

Sumado a esto, el 14 de julio de 2023, proferió el Auto OPV 305 en el que publicó su decisión de priorizar la fase nacional en el Caso 03, y dirigió la investigación a verificar si los patrones macro criminales, identificados en



los sub-casos territoriales, se repiten en otros territorios no priorizados y responden a factores comunes de alcance nacional. Esto debería permitir determinar quiénes fueron los más altos responsables por los mal llamados “falsos positivos” dentro de la estructura de las Fuerzas militares colombianas.

Por otra parte, y pese a que la primera Resolución de conclusiones de la Jurisdicción fue proferida el 20 de octubre de 2022, el Tribunal para la Paz aún no ha emitido ninguna sentencia. La Jurisdicción debe avanzar con mayor celeridad en la conclusión de la etapa de investigación de todos los macro-casos y la definición de la situación jurídica de sus comparecientes, dadas las limitaciones temporales de su funcionamiento. Las sentencias deberán ser proferidas en el menor tiempo posible y las sanciones que se impongan a los comparecientes que reconocieron su responsabilidad deberán garantizar la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para superar la situación de exclusión social provocada por la victimización.

En ese sentido, preocupa la falta de participación efectiva de las víctimas en la construcción de las sanciones propias que la JEP impondrá a los comparecientes, las cuales deben incluir el componente restaurativo y reparador. A pesar de que las víctimas han presentado observaciones a las propuestas de Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador/Reparador (TOAR) formuladas por los comparecientes, su punto de vista no ha sido suficientemente tenido en cuenta. En el mismo sentido, los trabajos, obras o actividades con contenido reparador- restaurador (TOAR) anticipados, se están aplicando sin haber sido consultados con las víctimas, y la Jurisdicción y el Gobierno han creado un Sistema Restaurativo para organizar la aplicación y monitoreo de las sanciones propias sin contar con la participación de aquellas; lo cual genera el riesgo de que las sanciones que se impongan no logren su objetivo de ser reparadoras y restauradoras.

También se identifican dos desafíos adicionales: uno relacionado con la dificultad para obtener aportes nuevos y reales a la verdad por parte de los comparecientes que hacen parte de la Fuerza pública o los terceros, quienes se están limitando a reconocer lo informado por las víctimas o a repetir lo ya dicho en la justicia ordinaria; y un segundo, que tiene que ver con el destino de aquellos casos que no involucren a máximos responsables o partícipes determinantes, o que no sean priorizados o seleccionados por la SRVR.

Como medida para promover la celeridad, el 14 de diciembre de 2023, el Órgano de Gobierno de la JEP profirió el Acuerdo AOG No. 040 de 2023 con el que creó el equipo itinerante de magistradas(os) auxiliares. La Jurisdicción tendrá más profesionales del derecho para adelantar labores de impulso judicial, prestar la asistencia técnica especializada necesaria para tomar decisiones de alto impacto jurisdiccional, y apoyar la labor de los magistrados y magistradas titulares en la terminación de los trámites a su cargo. Así, se esperan avances en todos los macro-casos en corto tiempo próximo, así como la adopción de las esperadas sentencias.

En cuarto y último lugar, de todas las víctimas del conflicto armado (en Colombia a febrero de 2024 se han identificado 9.659.204 víctimas del conflicto armado incluidas en el Registro Único de Víctimas) (Unidad para las Víctimas, 2024, febrero). 1.573.096 personas han sido indemnizadas, de las cuales 859.416 son mujeres, es decir el 55%, y 712.275 son hombres (Unidad para las Víctimas, 2024, julio). Esto evidencia un aumento en la inversión de recursos destinados para la reparación individual de víctimas y las indemnizaciones administrativas, como se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo -PND- 2022-2026 (Ibid), en un claro ejemplo de la articulación entre la UARIV, la Sociedad de Activos Especiales -SAE- y el Consorcio Fondo de Víctimas.

Sin embargo, según la Fundación Ideas para la Paz -FIP-, si el Gobierno Nacional mantie-





ne el ritmo de indemnización de los últimos diez años, tardará aproximadamente sesenta años en reparar al total de víctimas registradas (Fundación ideas para la Paz, 2023, 25 de septiembre). Por ello, es necesario un mayor aumento en el presupuesto para reparación administrativa que permita dar un cumplimiento total en un plazo más corto.

De igual manera, sobre las medidas de no repetición, el Gobierno Nacional no ha puesto en marcha el Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición, el cual tiene como objetivo la implementación de estrategias y acciones relacionadas con la rehabilitación psicosocial, la reconstrucción del tejido social, la no repetición y la construcción de la paz. Desde el 2018, el Ministerio de Salud publicó un borrador de la Estrategia de Rehabilitación Psicosocial Comunitaria para la Convivencia y la No Repetición (Ibid), pero este no se ha concretado en un acto administrativo.

Así las cosas, el SIVJR ha mostrado avances significativos, pero también enfrenta grandes desafíos. La CEV y la UBPD han realizado importantes esfuerzos en garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, y junto a la JEP se ha trabajado en el esclarecimiento de estos crímenes. Sin embargo, a pesar de los progresos, el Sistema enfrenta importantes retos en materia de coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo, en materia de garantía de la participación efectiva de las víctimas en escenarios como la búsqueda de las personas desaparecidas, los procedimientos propios de la Jurisdicción o la construcción de las sanciones propias, y en materia de lucha contra los límites temporales para cumplir con sus mandatos. Además, una reparación integral y la implementación de medidas para la no repetición como las que plantean varias recomendaciones de la CEV, son cruciales para lograr una paz duradera.

## Referencias

- Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad. (2023, julio). “Primer Informe. ¿Por qué la implementación de las recomendaciones son una apuesta de país?” <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/2023-09/Primer%20Informe%20Por%20que%CC%81%20las%20recomendaciones%20son%20una%20apuesta%20de%20pai%CC%81s.pdf>
- Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe de la Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad. (2024, junio). “Segundo Informe sobre el Proceso de Implementación de las Recomendaciones formuladas por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Junio de 2022 - marzo de 2024.” <https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/2024-07/SEGUNDO%20INFORME%20DE%20SEGUIMIENTO%20Y%20MONITOREO%20-%20CSM.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos 53er período de sesiones. (2023, 17 de julio). “Fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos en Colombia para implementar las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”. <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/HRC/RES/53/22&Lang=S>
- Consejo de Derechos Humanos. (20 de marzo de 2024). “Informe de la Experta Internacional en Derechos Humanos, Antonia Urrejola. Asistencia técnica y fomento de la capacidad en Colombia. A/HRC/55/18”. [https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/03/A\\_HRC\\_55\\_18\\_Advance-UneditedVersion-2\\_240326\\_091139.pdf](https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/03/A_HRC_55_18_Advance-UneditedVersion-2_240326_091139.pdf)
- Fundación ideas para la Paz (2023, 25 de septiembre). “¿Hacia dónde va el Acuerdo de



Paz?” <https://storage.ideaspaz.org/documents/informe-acuerdo-de-paz-2023-ejecutivo-intro.pdf>

Unidad para las Víctimas. (2024, febrero). Datos para la Paz. Boletín #12, corte febrero de 2024. [https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/Boletin\\_Datos\\_para\\_la\\_Paz\\_Marzo.pdf](https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/Boletin_Datos_para_la_Paz_Marzo.pdf)

[gov.co/archivos/datosPaz/boletines/Boletin\\_Datos\\_para\\_la\\_Paz\\_Marzo.pdf](https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/Boletin_Datos_para_la_Paz_Marzo.pdf)

Unidad para las Víctimas. (2024, julio). Datos para la Paz. Boletín #16, corte julio de 2024. [https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP\\_N16.pdf](https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP_N16.pdf)

