

APORTES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA DIRIGIDAS AL COMITÉ DE DESAPARICIONES FORZADAS (CED, por sus siglas en inglés) EN SU SESION 11 (3-14 OCTUBRE DE 2016) EN GINEBRA, SUIZA.

Respuesta remitida por la Defensoría Delegada Asuntos Constitucionales y Legales

La acción de la Defensoría del Pueblo en materia de prevención y sanción del crimen de desaparición forzada se ha circunscrito a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (en adelante CBPD) desde su creación, como espacio de articulación institucional de la política pública.

Con este propósito el presente documento se divide en dos partes: en la primera, se presentan algunas consideraciones generales acerca de la adopción de medidas internas para prevenir y sancionar el delito de desaparición forzada, dentro de las que se incluyen la labor de la CBPD y se identifican algunas situaciones problemáticas; en la segunda, se hacen una serie de recomendaciones referidas al cumplimiento de las funciones encargadas a la “Unidad Especial para la Búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”, establecidas en el comunicado conjunto No. 62 de la mesa de negociaciones entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional.

**(i) Consideraciones generales acerca del contexto y la adopción de medidas legislativas en el ordenamiento jurídico interno**

El cumplimiento del deber de garantía en relación con la desaparición forzada, se concreta, entre otros aspectos, en la adecuación del marco normativo a los estándares internacionales en materia de creación de mecanismos de prevención y de generación de condiciones que hagan posible la investigación seria de los hechos y las sanciones para los responsables de estos hechos.

En este orden, Colombia llegó a cumplir con su obligación de tipificar la desaparición forzada en la legislación interna sólo hasta el año 2000 mediante la Ley 589 que configuró el “*primer intento serio de convertir la lucha contra la desaparición forzada en derrotero estatal y política pública*”<sup>1</sup>. Simultáneamente, se creó un espacio interinstitucional de seguimiento y apoyo a la investigación de casos de desaparición forzada: la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas<sup>2</sup>.

Dicha norma significó el comienzo de la adecuación del ordenamiento jurídico interno a los compromisos adquiridos a partir de la suscripción de instrumentos internacionales

<sup>1</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, “Normas y Dimensiones de la Desaparición Forzada en Colombia. Tomo I”. Bogotá: 2014. Pág. 100.

<sup>2</sup> Ley 589 de 2000. Artículo 8.

de protección de derechos de las personas desaparecidas y sus familiares, entre otros, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas<sup>3</sup>.

La importancia simbólica de la CBPD en la lucha contra la desaparición forzada, se complementó con el papel estratégico que han desempeñado las distintas organizaciones de familiares de víctimas para dinamizar la política pública del Estado en la materia. Fue de este modo que bajo el mandato del Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes, por medio de la expedición de la Ley 971 de 2005 se logró la reglamentación del Mecanismo de Búsqueda Urgente (en adelante MBU) como herramienta de prevención del delito para la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas<sup>4</sup>.

Asimismo, la creación de otras herramientas para garantizar la protección de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares, v. gr., la creación del registro nacional de desaparecidos<sup>5</sup>, las disposiciones sobre administración de bienes de las personas desaparecidas y secuestradas<sup>6</sup>, la acción de declaración de ausencia para personas desaparecidas<sup>7</sup> y algunos beneficios en materia tributaria<sup>8</sup>, forman parte del conjunto de medidas adoptadas por el Estado colombiano con el objetivo de llevar a cabo la adecuación institucional requerida.

De tal forma, el Decreto 929 de 2007 estableció que la CBPD tiene como fin apoyar y promover la investigación de la desaparición forzada en el marco de las competencias asignadas a cada una de las instituciones que la conforman. En consecuencia, al ser el único espacio de articulación interinstitucional se convierte en un pilar de la política pública del Estado colombiano cuyo fortalecimiento es clave para cumplir con las obligaciones adquiridas en esta materia.

Desde entonces, se le asignaron a la Defensoría del Pueblo dos funciones principales: por un lado, ejercer la presidencia de la Comisión, y por el otro, ejercer la Secretaría Técnica a través de la Dirección de Acciones y Recursos Judiciales. Esta última fue reasignada al Instituto Nacional de Medicina Legal a través del Decreto 1862 de 2014<sup>9</sup>, lo cual resulta más conveniente si se tiene en cuenta que la concentración de una y otra función en una sola Entidad, va en detrimento de la publicidad necesaria y la eficiencia en el cumplimiento de las labores relacionadas con cada una de estas.

Desde la presidencia de la Comisión se encargó a esta Entidad de la coordinación y concertación de las funciones de los distintos organismos que la componen, para lo cual debe: (i) representar a la Comisión ante las otras instituciones del Estado y a nivel internacional; (ii) presentar a consideración de esta, asuntos que sean necesarios para

<sup>3</sup> Firmada por Colombia el 8 de agosto de 1994 y ratificada el 4 de enero de 2005.

<sup>4</sup> Comisión Colombiana de Juristas y Centro Nacional de Memoria Histórica, "Desafiando la intransigencia". Bogotá: 2013. Págs. 199, 200 y 208.

<sup>5</sup> Ley 589 de 2000. Artículo 9. Decreto 4218 de 2005.

<sup>6</sup> Ley 589 de 2000. Artículo 10.

<sup>7</sup> Ley 1531 de 2012

<sup>8</sup> Decreto 051 de 2005

<sup>9</sup> Por el cual se establece el reglamento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas establecida por la Ley 589 de 2000. Artículo 6.

el cumplimiento de sus fines; y (iii) coordinar el seguimiento a los objetivos propuestos en las sesiones<sup>10</sup>.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo debe revisar los canales de información internos de las acciones desarrolladas por la CPBD, pues a la fecha por ejemplo, se desconoce cuál ha sido su labor para el impulso de investigaciones priorizadas en las mesas de trabajo para casos urgentes. Esta situación fue constatada por esta Delegada al solicitar información respecto del Informe sobre el estado de cumplimiento de las órdenes dictadas en sentencias de la Corte Interamericana contra el Estado colombiano y no recibir respuesta de fondo de la CPBD, quien decidió remitir la solicitud a la Fiscalía General de la Nación<sup>11</sup>.

Esta situación resulta preocupante en la medida que revela las falencias en cuanto a las funciones de articulación y coordinación que le corresponden a esta Entidad en el ejercicio de la presidencia de la CBPD.

Además, es indispensable referir que el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas concebido como una “*estrategia integral, interinstitucional y multidisciplinaria*” de acción ha resultado insuficiente ante la falta de rigurosidad con la que algunos despachos fiscales lo aplican. Así, un gran número de casos resultan archivados sin ningún resultado positivo, lo cual no permite que se cumplan los objetivos para los cuáles fue creado y especialmente impide que responda a las recomendaciones brindadas por el proyecto “The Missing” del Comité Internacional de la Cruz Roja que fue el principal referente en el momento de su propuesta por parte del equipo forense independiente Equitas<sup>12</sup>, sin que se conozcan pronunciamientos de la CBPD al respecto.

Por otro lado, entre 2010 y 2013 la sociedad civil ha reconocido otras acciones desarrolladas por la CBPD tales como capacitación a funcionarios, talleres con víctimas y acompañamiento a familiares en diligencias de exhumación<sup>13</sup>.

Como se observa, al tener la posibilidad de reunir a los actores claves, la CBPD es un escenario privilegiado en donde pueden concretarse iniciativas para la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como a la identificación y entrega digna de sus restos en los casos donde esto resulte posible, lo cual demuestra el papel protagónico que está llamada a desempeñar la Entidad acogiendo el comunicado conjunto No. 62 cuyo contenido se analiza en seguida.

**(ii) La Comisión de Búsqueda frente a la Unidad Especial para la Búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado**

<sup>10</sup> Decreto 929 de 2007. Artículo 3 y 4.

<sup>11</sup> Oficio CBPD No. 01329 de fecha 21 de agosto de 2015.

<sup>12</sup> Cfr. Observaciones sobre la búsqueda de personas desaparecidas en Colombia. EQUITAS. 17 de septiembre de 2008.

Consulta: <http://equitas.org.co/sites/default/files/biblioteca/20081015ObsPersonasDesapEQ.pdf>

<sup>13</sup> *Ibidem*. Pág. 208.

El pre-acuerdo del Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP comunicado el 18 de octubre de 2015 sobre medidas para la búsqueda de personas desaparecidas y el pre-acuerdo sobre las víctimas del conflicto cuyo borrador conjunto se comunicó el 15 de diciembre de 2015, contienen los lineamientos para la creación y funcionamiento de la *Unidad especial para la búsqueda de personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado* (en adelante UPBD).

A continuación se destacan los elementos contenidos en dichos pre-acuerdos que recomendamos incorporar en el trabajo de la CBPD como organismo principal de la Defensoría del Pueblo en la materia. Tres pilares pueden identificarse en la base de la UPBD y frente a los cuales la Defensoría del Pueblo podría jugar un papel de gran relevancia:

En primer lugar, la **articulación interinstitucional**. La Defensoría del Pueblo está llamada a jugar un rol central en la articulación de las organizaciones de la sociedad civil (especialmente las de familiares de víctimas de desaparición forzada) con las entidades estatales que hacen parte de la CBPD, esto es, Fiscalía y Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Defensa, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos e Instituto Nacional de Medicina Legal. Sin lugar a dudas la Defensoría del Pueblo debe aportar su conocimiento sobre las fortalezas y debilidades a la nueva UPBD procurando evitar que cometa los mismos errores.

Hay tres componentes que fueron desarrollados en la Mesa de Conversaciones de La Habana y que podrían ser implementados por la CBPD e impulsados por la Defensoría del Pueblo desde su posición de presidente:

- Necesidad de articulación de alto nivel. Es decir, que quienes asistan a las sesiones mensuales y extraordinarias de la CBPD, hagan parte del nivel directivo de cada institución y tengan poder de decisión que no obstaculice el trabajo de la misma. Esto sin perjuicio de la posibilidad de delegación del trabajo que se desprenda de los acuerdos logrados, en otros funcionarios que conformen los grupos de trabajo de la misma.
- Centralización y acceso a bases de datos. No cabe duda que una de las necesidades más apremiantes consiste en consolidar la unificación de un único sistema de información que cuente con las mismas variables de identificación para clasificar y organizar la información disponible, pues pese a los esfuerzos por fortalecer un Sistema de Información Interinstitucional para llevar un Registro Nacional de Desaparecidos, todavía falta avanzar en una estrategia de centralización y/o unificación de las distintas bases de datos que a partir de una única consulta permita dinamizar su trabajo.
- Implementación de planes regionales. La CBPD debe tener un enfoque territorial en su funcionamiento que sea coherente con la realidad conocida sobre los lugares donde el delito de desaparición forzada ha sido prevalente. Esta necesidad exige la implementación de un plan de articulación entre las

oficinas regionales de cada una de las entidades estatales miembro de la CBPD. La Defensoría del Pueblo, al contar con 36 oficinas regionales, tiene la capacidad para proponer y dirigir este proceso de articulación institucional.

En segundo lugar, la **participación de los familiares y de las organizaciones de la sociedad civil** en el diseño, puesta en marcha y desarrollo de los procesos y procedimientos de trabajo. Como se mencionó anteriormente, la CBPD es el espacio de interlocución entre los familiares de las víctimas de desaparición forzada, la sociedad civil y las instituciones del Estado con competencia en este asunto.

La Defensoría del Pueblo tiene experiencia en la materialización de dicha participación, al tener la función de articular no solamente las entidades estatales anteriormente nombradas, sino también a la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Asfaddes) y la organización no gubernamental de Derechos Humanos integrante de la Comisión.

Al igual que en el punto anterior, hay tres componentes que fueron desarrollados en la Mesa de Conversaciones de La Habana sobre este aspecto y que podrían ser implementados por la CBPD e impulsados por la Defensoría del Pueblo desde su posición de presidente:

- Implementación de un mecanismo de interlocución y acompañamiento periódico con familiares. Diseñar e implementar un protocolo que permita entregar un reporte oficial periódico de la información obtenida, así como acompañar activamente a los familiares víctimas de desaparición forzada en las diligencias judiciales relevantes (p.ej. prospección, exhumaciones, etc.) con un enfoque psicosocial que reconozca el impacto diferencial causado por este tipo de procedimientos.
- Procesos de orientación y atención psicosocial a familiares. Según el pre-acuerdo esta será una de las funciones de la UPBD que puede ser articulada al trabajo de la CBPD. Aunque la Defensoría del Pueblo no cuenta con la capacidad institucional para asumir la carga de esta función por sí sola, sí puede aportar el conocimiento recaudado por la Defensorías Regionales, la Delegada para la Orientación y Asesoría de Víctimas del Conflicto Armado Interno y la Dirección Nacional de Atención, Trámites y Quejas que cuentan con una experiencia robusta en la atención a usuarios cuyos derechos han sido vulnerados en escenarios que guardan relación con el conflicto armado.
- Suscribir convenios con organizaciones de víctimas y de derechos humanos. Esta es una función asignada por la Mesa de Conversaciones de La Habana a la UPBD y que tiene el objetivo resaltar y visibilizar la información valiosa recaudada desde la sociedad civil en la tarea de búsqueda de personas desaparecidas. De igual manera, la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de su función de promover mecanismos de coordinación, información e interlocución con organizaciones civiles, puede iniciar un escenario de participación activa con

familiares y organizaciones sociales que permita identificar los archivos de información que han sido construidos por estas y, de esta manera, promover la posibilidad de suscribir convenios para acceder a dicha información y contrastarla con la oficial.

En tercer lugar, aprender sobre lo trabajado y **fortalecer la capacidad institucional ya existente**. Los preacuerdos de paz mencionados han sido enfáticos en respetar las recomendaciones que realice la CBPD para que su experiencia acumulada sea la base del diseño, puesta en marcha y desarrollo de la UPBD. Esto quiere decir que la firma del acuerdo de paz y el escenario de posconflicto son escenarios que pueden ser aprovechados para fortalecer las labores de búsqueda de la CBPD y a su vez de la Defensoría del Pueblo.

En particular, hay dos componentes que fueron desarrollados en la Mesa de Conversaciones de La Habana y que podrían ser implementados e impulsados por la Defensoría del Pueblo desde su posición de presidente:

- Proceso de priorización. Al ser una política pública para la búsqueda de personas desaparecidas, y al tener en el centro de dicha política a la CBPD, es necesario implementar una estrategia de priorización de casos que permita una mayor eficiencia. Esta política exige criterios de priorización que podrían ser comunes a los de la política implementada por la Fiscalía General de la Nación en ese sentido, pero que en todo caso debe desarrollarse con la participación de los familiares. Así por ejemplo, los casos de desaparición forzada que han motivado sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y frente a los cuales el Estado todavía no ha avanzado en la búsqueda, conforme lo ha constatado esta Delegada, podrían ser priorizados en el trabajo de la Comisión.

Al respecto, aprovechando el conocimiento que ha adquirido la Defensoría delegada para asuntos constitucionales y legales en el seguimiento a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Colombia, y teniendo en cuenta que buena parte de las mismas han tenido lugar por casos de desaparición forzada, esta oficina puede aportar al trabajo de la CBPD en realizar labores de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Corte Interamericana en la materia. Es decir, mediante herramientas de monitoreo realizar el seguimiento al estado de cumplimiento de dichas órdenes y, desde la perspectiva de los estándares fijados por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, evaluar los avances obtenidos a fin de darlos a conocer a los familiares de las víctimas y la sociedad en general.

- Mejora de registros de información y diagnósticos. La Mesa de Conversaciones ha establecido la necesidad de recolectar, como primer paso, toda la información posible de personas desaparecidas en el marco del conflicto armado. Esta recolección de información se complementa con acciones de diagnóstico que pueden ser replicadas por la CNBPD y que hasta el momento parecen no haber sido implementadas. Por ejemplo: el registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas.

Finalmente, es necesario destacar un cambio de gran relevancia en la búsqueda de personas desaparecidas en el país conforme lo ha definido la Mesa de Conversaciones. La labor de la UPBD se guía principalmente por el **objetivo de asegurar la verdad** a la que tienen derecho los familiares de las víctimas. Esto quiere decir, que la obtención de justicia no debería ser la finalidad que guiará su funcionamiento, por lo que la labor de búsqueda debe tener un interés prioritario y realizarse con independencia de los procesos internos que adelante desde su ámbito propio de competencia la Fiscalía General de la Nación.

Aquí la labor de la Defensoría del Pueblo cobra mayor relevancia por su experiencia de trabajo acumulada en la CBPD, pues mientras que el cumplimiento en la administración de justicia se define con estándares jurídicos, los niveles de verdad son producto de un proceso de interlocución que garantice la participación directa de las y los familiares de las víctimas desaparecidas forzosamente.