

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE ELABORACIÓN
DE PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL CON ENFOQUE DE DERECHOS
HUMANOS Y ÉNFASIS SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS



PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y ÉNFASIS SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
PROCURADOR GENERAL

MARTHA ISABEL CASTAÑEDA CURVELO
VÍCEPROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

CARLOS AUGUSTO MESA DÍAZ
PROCURADOR DELEGADO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

MARÍA EUGENIA CARREÑO GÓMEZ
PROCURADORA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA PREVENTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

MARÍA ASTRID DUEÑAS GONZÁLEZ
ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES



FONDO DE JUSTICIA TRANSICIONAL: PROGRAMA FORTALECIMIENTO A LA JUSTICIA EN COLOMBIA

FERNANDO TRAVESÍ
COORDINADOR DEL FONDO DE JUSTICIA TRANSICIONAL: PROGRAMA FORTALECIMIENTO A LA JUSTICIA EN COLOMBIA

CARLOS AUGUSTO LOZANO BEDOYA
CONSULTOR



ESTA PUBLICACIÓN ES APOYADA POR EL FONDO DE JUSTICIA TRANSICIONAL:

PROGRAMA FORTALECIMIENTO A LA JUSTICIA.

ESTE PROGRAMA ES UN ESFUERZO CONJUNTO ENTRE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO COLOMBIANO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DEL QUE FORMAN PARTE LOS GOBIERNOS DE SUECIA, BÉLGICA, HOLANDA, NORUEGA, CANADÁ, ESPAÑA (AGENCIA ESPAÑOLA PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO), LA AGENCIA CATALANA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD. POR PARTE DEL ESTADO COLOMBIANO PARTICIPAN LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, EL MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS. QUE HACEN PARTE DEL FONDO DE JUSTICIA TRANSICIONAL: **PROGRAMA FORTALECIMIENTO A LA JUSTICIA.**

PRIMERA EDICIÓN, BOGOTÁ, FEBRERO DE 2011

DISEÑO Y PRODUCCIÓN: MILENIO EDITORES E IMPRESORES E.U.

Contenido

INTRODUCCIÓN	2
PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE ELABORACIÓN DE PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y ÉNFASIS SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS.....	4
1. FASE DE PREPARACIÓN	5
1.1 Identificación del objeto de prevención	6
a. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de derechos humanos, derivadas de la fuente constitucional.....	7
b. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de derechos humanos, derivadas de los tratados internacionales.....	8
c. Obligaciones de las autoridades departamentales y municipales en materia de desaparición forzada de personas.....	10
d. Las autoridades departamentales y municipales no incluyen dentro de los Planes de Desarrollo programas que contribuyan a cumplir idóneamente sus deberes en materia de garantía y respeto de derechos humanos y, en particular, de garantía del derecho a no ser sometido a desaparición forzada y del derecho de las víctimas a la verdad y la reparación	20
1.2 Selección del objeto de prevención	23
1.3 Recolección sistemática de información	28
a. Los Planes de Desarrollo y las políticas nacionales en materia de derechos humanos ..	28
b. Los diagnósticos sobre la desaparición forzada en Colombia y sus tendencias	30
c. Los informes y recomendaciones de órganos internacionales de control	43
d. El enfoque basado en derechos humanos	47
1.4 Objetivos de la actuación	48
1.5 Marco normativo	49
1.5.1 Marco jurídico nacional	50
1.5.2 Marco jurídico internacional	52
2. FASE DE DESARROLLO	56
2.1 Estrategia de prevención	57
2.2 Determinación y desarrollo de actividades	59
a. Selección de los planes que serán materia de control	59
b. Análisis del componente estratégico de los planes seleccionados	59
c. Formulación de recomendaciones	60
d. Seguimiento de las recomendaciones	61
ANEXO	65
Estrategia para impulsar la inclusión de las políticas de derechos humanos y de participación ciudadana, con énfasis sobre desaparición forzada, en los planes de desarrollo de los entes territoriales	65

PRESENTACIÓN

La desaparición forzada de personas es una verdadera afrenta a la dignidad inherente a todo ser humano. Dichos actos atentan contra el derecho natural y trascendental del hombre a través de la historia; siempre el estado y la sociedad deben garantizar la protección del ser como un todo desde sus componentes trascendentales y su aspecto material. La naturaleza especialmente odiosa de este delito hace que sea considerado un verdadero crimen de lesa humanidad. Por ello, la comunidad internacional ha señalado de forma reiterada que esa práctica constituye una negación absoluta de los objetivos tanto de la carta de las naciones unidas como de la carta de la organización de estados americanos. También la condena como una violación grave de los derechos humanos y de las libertades que proclama la Declaración Universal de 1948.

Los actos de desaparición forzosa no solamente infieren daño a los bienes jurídicos fundamentales de la víctima. También causa graves sufrimientos a su familia y a las personas allegadas a su círculo personal. Estas son algunas de las razones que obligan a los estados a abstenerse de cometer, autorizar o permitir las desapariciones forzosas y a contribuir por todos los medios posibles a prevenirlas y evitarlas. Las autoridades colombianas no escapan al cumplimiento de tales obligaciones.

Los deberes que tiene Colombia en materia de prevención y represión de la desaparición forzada derivan tanto de los tratados internacionales pertinentes como de un claro mandato de la Constitución Política, cuyo artículo 12 señala que "nadie será sometido a desaparición forzada". Asegurar la satisfacción de este mandato es indispensable para concretar la realización de los valores y principios que fundamentan el estado social de derecho, cuyos postulados sirven de fundamento a nuestra organización social e institucional. También resulta necesario para honrar de buena fe los compromisos internacionales asumidos soberanamente por la República de Colombia.

La Procuraduría General de la Nación pretende contribuir al idóneo cumplimiento de aquellas obligaciones con el protocolo de actuación preventiva en materia de elaboración de Planes Territoriales de Desarrollo con enfoque de derechos humanos y énfasis sobre desaparición forzada de personas. Este protocolo fue preparado en el marco del convenio de cooperación internacional suscrito con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD y, de forma particular, en el contexto de su Programa de Fortalecimiento de la justicia en Colombia.

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

INTRODUCCIÓN

El artículo 118 de la Carta Política señala que corresponde al Procurador General de la Nación y a los Procuradores Delegados —junto con el Defensor del Pueblo, los agentes del Ministerio Público y los Personeros— la guarda y promoción de los derechos humanos. El artículo 277 prescribe, en forma concordante, que el Procurador cumple, por sí o por medio de sus delegados, las funciones de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes y los actos administrativos, de asegurar la efectividad de los derechos humanos, de defender los intereses de la sociedad y de velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

El ejercicio de aquella función de vigilancia se cumple mediante acciones de intervención, de carácter disciplinario y de carácter preventivo. Las acciones preventivas, tal como lo dispone la Resolución 490 de 2008 emanada del Despacho del Procurador General de la Nación, tienen un carácter integral y se aplican no solamente en casos individuales sino también en forma de vigilancia focalizada sobre instituciones públicas con el fin de promover e impulsar el cumplimiento de la Constitución y la ley. Esta vigilancia privilegia el control sobre el diseño, la aprobación y la ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

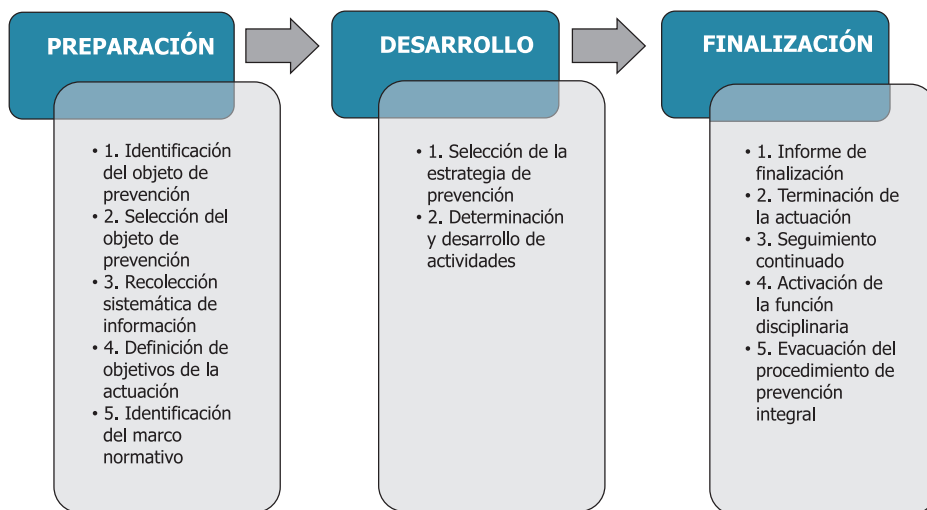
En efecto, la prevención, en estricto sentido, busca promover e impulsar “políticas, planes, programas y acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley atribuibles a agentes del Estado o a particulares que cumplan funciones públicas”¹. Ese tipo de control, apreciado desde otra perspectiva, se propone asegurar que las políticas públicas, de las cuales los Planes de Desarrollo son una expresión concreta, contribuyan eficazmente a la garantía, el respeto y la realización de los derechos humanos, eje del ordenamiento constitucional.

El mencionado control preventivo debe constituirse en un verdadero instrumento de salvaguarda de los derechos humanos cuya aplicación contribuye a lograr que los Planes de Desarrollo adoptados por departamentos, distritos y municipios satisfagan eficazmente, en general, el deber de realizar los derechos humanos y, en particular, el deber de cumplir las obligaciones que todos los niveles del Estado tienen en materia de protección del derecho a no ser víctima de desaparición forzada. La aplicación del enfoque basado en los derechos humanos para la programación del desarrollo provee un punto de partida para crear metodologías, definir indicadores y construir instrumentos de actuación que sirven a ese propósito de la vigilancia preventiva. El protocolo cuya estructura, enfoque, alcance y contenido aquí se explica es el instrumento que persigue tales cometidos.

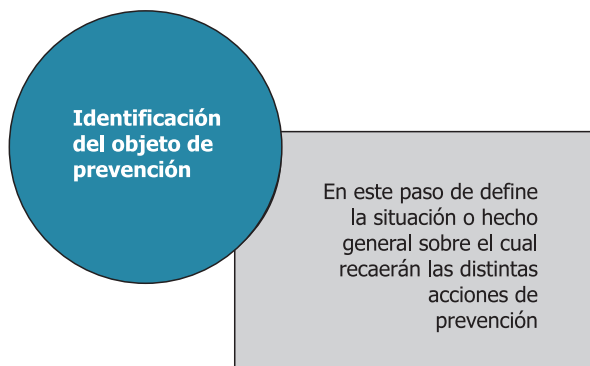
¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Resolución No. 490 de 2008, Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Prevención y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones, artículo 5°.

El protocolo propuesto indica los procedimientos básicos que, atendiendo al Principio de conservación del procedimiento básico que prescribe la Resolución 490 de 2008 y a la consecuente delimitación temática del objeto de prevención, tendrían que ser aplicados por las dependencias de la Procuraduría General de la Nación a las cuales les han sido asignadas competencias relativas a la función preventiva, sean del nivel nacional, departamental, distrital o municipal. En consecuencia, tal instrumento proporciona los lineamientos metodológicos para que los funcionarios responsables de ejercer esa función puedan planear e implementar las respectivas acciones de forma coordinada y sistemática.

PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA DE ELABORACIÓN DE PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y ÉNFASIS SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS



1. FASE DE PREPARACIÓN



Resolución 490 de 2008:

W Artículo 19.- Fase de preparación. La fase preparatoria del procedimiento de prevención integral, tiene como finalidad identificar y seleccionar el objeto de prevención, definir los objetivos de la actuación y delimitar el marco normativo correspondiente. El resultado de esta fase es un diagnóstico consolidado de la situación, el cual debe ser permanentemente ajustado teniendo en cuenta la nueva información relevante que se obtenga en el desarrollo del procedimiento preventivo.

Artículo 19.1.- Trámite de la fase de preparación. En el desarrollo de la fase de preparación deben agotarse como mínimo los siguientes pasos:

1. *Identificación del objeto de prevención:* En este paso se define la situación o hecho general sobre el cual recaerán las distintas acciones de prevención, a partir de la información proveniente de distintas fuentes, tales como quejas, medios de comunicación, informes institucionales, investigaciones, órdenes del Procurador, orientaciones de la instancia coordinadora, entre otros.

2. *Selección del objeto de prevención:* En este paso se priorizan los temas sobre los cuales se va a ejercer la función preventiva y se delimita de forma exacta la situación específica que requiere la intervención de la Procuraduría General de la Nación.
3. *Recolección sistemática de información:* El propósito de esta etapa es perfilar los objetivos específicos de la actuación preventiva a partir de la clasificación de la información recolectada, según el volumen, tipo de la misma y/o análisis estadísticos. Además de las fuentes antes mencionadas, podrá recurrirse a oficios y visitas preliminares orientadas a la obtención de información.
4. *Análisis de información:* El propósito de esta etapa es identificar y delimitar de una manera precisa la situación o hecho problemático, las causas que lo originan y sus posibles consecuencias, así como los riesgos que comporta la actuación emprendida.

Artículo 19.2.- Determinación de los objetivos del procedimiento. En la preparación del procedimiento preventivo se deben definir claramente los objetivos de la actuación, los cuales deben apuntar a la solución del problema detectado y a orientar las acciones correspondientes.

Artículo 19.3.- Identificación del marco normativo aplicable. Todo procedimiento debe basarse en las disposiciones de carácter constitucional, legal o reglamentario que soportan su ejecución. La determinación del contexto normativo aplicable debe ser específica.

Parágrafo: El orden de algunos de los pasos que integran la fase de preparación del procedimiento bien puede ser conmutable, siempre y cuando que el propósito central no se vea afectado”.

1.1. Identificación del objeto de prevención

Situación o hecho general sobre el cual recaerán las acciones de prevención:

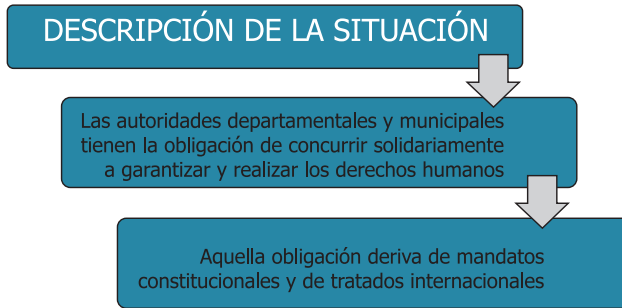
Situación

Los planes territoriales de desarrollo son expresiones de políticas públicas. Estos planes deben contribuir a cumplir las obligaciones que en materia de derechos humanos tienen las autoridades territoriales por mandato de la Constitución y de tratados internacionales

Las políticas públicas que implementan todos los órganos del Estado deben contribuir a la garantía y protección del derecho a no ser víctima de desaparición forzada y a la realización del derecho a la verdad, la justicia y la reparación

El diagnóstico de los planes de desarrollo permite concluir que gobernadores y alcaldes no cumplen idóneamente todos sus deberes en materia de garantía y respeto de derechos humanos y de garantía del derecho a no ser víctima de desaparición

Descripción de la situación o hecho general sobre el cual recaerán las acciones de prevención:



a. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de derechos humanos, derivadas de la fuente constitucional.

Estas obligaciones nacen del artículo 1º de la Carta. El principio de Estado social de derecho que consagra esa disposición, impone a todas las autoridades una particular forma de actuar para ejercer sus funciones propias. Las autoridades, en efecto, no pueden limitarse a garantizar de manera formal el goce de los derechos de las personas. También están obligadas a obrar eficazmente con el fin de facilitarles todas las condiciones necesarias para que puedan superar sus carencias, acceder a la real satisfacción de sus necesidades, allanar cualquier forma de discriminación y gozar plenamente de los bienes jurídicos, de carácter espiritual y material, requeridos para su plena realización como seres individuales y sociales.

El conjunto de las disposiciones constitucionales permite concluir que las autoridades territoriales son personas que, por su vinculación a la administración pública, tienen deberes funcionales originados en los vínculos estatutarios que las ligan con el Estado. Los deberes funcionales que en materia de derechos humanos tienen que cumplir las autoridades territoriales, se hallan inscritos en el propósito general de garantizar el efectivo reconocimiento de los mismos. Para tal fin, los gobernadores y alcaldes tienen que actuar, entre otros y desde la esfera propia de sus competencias, con los propósitos de:

- I. Asegurar la vida de las personas en condiciones dignas (Preámbulo y artículos 2º y 11 C.P. Concordancia artículos 12, 44, 334 y 366 C. P.).
- II. Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta (Artículos 2º, 4º y 5º C.P. Concordancia artículos 22, 44, 70, 95, 85, 86, 94, 258, 365 y 369 C.P.).
- III. Actuar con arreglo a la llamada *cláusula de favorabilidad*². La cláusula de favorabilidad impone otras dos reglas de conducta a los servidores públicos³. La primera, buscar siempre la forma de ampliar la

² Véase CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C – 251 de 1997.

³ Véase PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, pág. 315.

cobertura y eficacia de los derechos humanos. La segunda, actuar siempre bajo la comprensión de que los derechos humanos forman un sistema indivisible e interdependiente, y que cualquier acción sobre alguno de ellos incide en todos.

- IV. Asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Preámbulo y artículos 2º y 218 C.P.).
- V. Difundir los derechos humanos.
- b. **Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de derechos humanos, derivadas de los tratados internacionales.**

Los tratados internacionales sobre derechos humanos que ha suscrito el Estado colombiano son otra fuente de obligaciones para las autoridades municipales y departamentales. Tales tratados, en efecto, no solamente son vinculantes para todos los órganos públicos, independientemente de su función, de su nivel y de naturaleza, sino que también poseen un rango primado dentro del sistema normativo nacional. Al respecto, el artículo 93 de la Carta señala tres reglas:

- I. Los tratados sobre derechos humanos que hayan sido incorporados a la legislación nacional, tienen plena vigencia en el ordenamiento jurídico interno;
- II. Los tratados sobre derechos humanos que hacen parte de la legislación nacional, tienen prevalencia en el orden interno;
- III. El contenido y alcance de los derechos reconocidos en la Constitución y de los deberes consagrados en la misma, tienen que ser interpretados de conformidad con dichos tratados.

La interpretación del artículo 93 permite concluir que los tratados sobre derechos humanos adoptados por el Estado colombiano tienen un rango superior tanto a las leyes que adopta el legislador ordinario como a los decretos con fuerza de ley que dicta el ejecutivo en virtud de facultades extraordinarias o de excepción. Ese rango superior deviene del hecho de que los mencionados tratados forman parte del llamado *bloque de constitucionalidad*, esto es, tienen el carácter de disposiciones dotadas de valor constitucional.

El carácter suprallegal que posee el bloque de constitucionalidad, cuando menos en su sentido estricto, obliga a admitir que todo acto normativo (ley, decreto, reglamento, ordenanza, acuerdo o resolución) no solamente debe supeditarse tanto a la Constitución como a los pactos internacionales, sino que también debe contribuir de manera efectiva a la aplicación de los mismos.

Los diversos tratados de derechos humanos poseen un rasgo común: imponen unas obligaciones generales al Estado. Estos deberes emanan de la disposición denominada por la doctrina *cláusula de respeto y garantía*. En sentido amplio esta cláusula indica que el objeto y propósito de la actividad del Estado están ordenados y condicionados por las exigencias propias de una verdadera y eficaz realización de los derechos humanos.

Las obligaciones esenciales que la *cláusula de respeto y garantía* atribuye a los Estados que se hacen parte en los tratados de derechos humanos son dos. La primera, respetar los derechos humanos. La segunda, garantizar para todas las personas el reconocimiento y el disfrute de los derechos humanos. El incumplimiento de estas obligaciones por cualquier autoridad compromete la responsabilidad internacional del Estado colombiano.

I. Obligación de respeto

El cumplimiento de la obligación de respeto se concreta cuando los agentes estatales se abstienen de incurrir en violaciones de derechos humanos, esto es, acciones u omisiones que puedan dañar la integridad de la persona y perturbar arbitrariamente el pacífico ejercicio de sus derechos y libertades. La doctrina internacional ha advertido que el incumplimiento de esta obligación representa una de las más graves faltas a los compromisos del Estado, pues denota un propósito deliberado de incurrir en comportamientos contrarios a la vigencia y eficacia de los derechos humanos⁴.

II. Obligación de garantía

El cumplimiento de la obligación de garantía compromete a los Estados a proteger a la persona contra la afectación arbitraria de sus derechos por cualquier autoridad, particular o grupos de personas. Supone un deber positivo de hacer: adoptar todas las medidas indispensables para prevenir y reprimir violaciones de derechos humanos y, en general, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos. Ello implica que el Estado debe obrar para ofrecer seguridad y justicia por todos los medios lícitos que se encuentren a su alcance.

III. Responsabilidad internacional del Estado colombiano

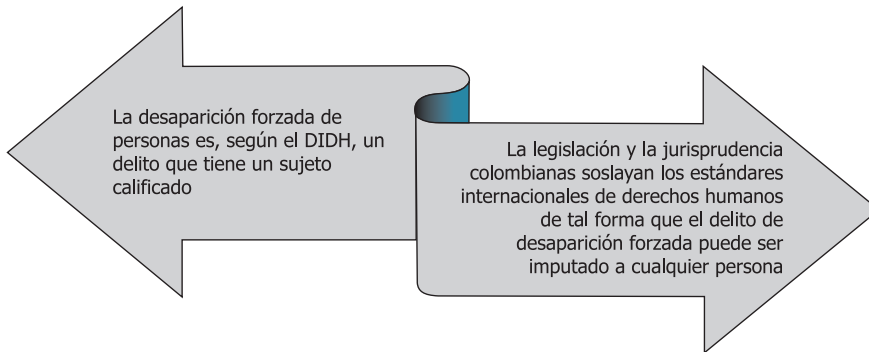
La vinculación de las autoridades territoriales a los tratados internacionales de derechos humanos hace que las acciones y omisiones con las cuales amenacen o violen tales derechos, comprometan la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos. En efecto, esa responsabilidad internacional del Estado puede configurarse por las acciones u omisiones de cualesquiera de sus órganos, independientemente de sus funciones y de su posición en la estructura del Estado. Así, el Estado es responsable por sus órganos, solo por sus órganos pero por todos sus órganos. Por supuesto, hay órganos que por la naturaleza de sus deberes tienen, en la práctica, más posibilidades de generar hechos internacionalmente ilícitos.

En todo caso, el Derecho Internacional no permite distinciones entre órganos del Estado que pueden cometer hechos internacionalmente ilícitos y aquellos que no podrían hacerlo. Todo órgano de carácter estatal tiene la obligación de aplicar reglas del derecho internacional. La doctrina inter-

⁴ Véase BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, AMERICAN UNIVERSITY, La dimensión internacional de los derechos humanos. Guía para la aplicación de normas internacionales en el derecho interno, Washington, 1999, p. 22 y ss.

nacional ha indicado que a pesar de los principios de separación de poderes, todos los órganos del Estado y de todo nivel pueden comprometer la responsabilidad internacional del Estado.

c. Obligaciones de las autoridades departamentales y municipales en materia de desaparición forzada de personas.



El artículo 12 de la Constitución reconoce de forma tácita el derecho a no ser desaparecido mediante la prohibición de dicha práctica. Este es un derecho fundamental de aplicación inmediata que protege a todas las personas legal o ilegalmente privadas de la libertad, contra el ocultamiento cometido a cualquier título por agentes del Estado o por particulares.

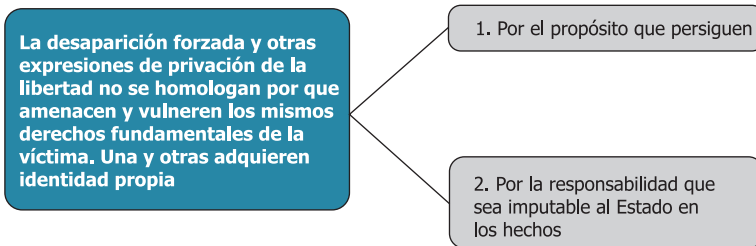
La desaparición forzada es una práctica que tiene diversas connotaciones según el sistema jurídico dentro de la cual sea valorada. El Derecho Internacional de los derechos humanos califica la desaparición forzada de personas como violación de derechos humanos. En ese marco jurídico de referencia se trata de un hecho internacionalmente ilícito que compromete la responsabilidad del Estado y que, en consecuencia, solamente puede ser imputado a autoridades o a particulares que obran en conexión con ellas.

La legislación y la jurisprudencia colombianas soslayan los estándares señalados por los tratados internacionales de derechos humanos vigentes de tal forma que el delito de desaparición forzada puede ser imputado a cualquier persona, sea esta autoridad o particular que obra sin el apoyo, complicidad o aquiescencia de aquella. La Corte Constitucional admitió en la sentencia C-317/2002, que la desaparición forzada es exclusivamente un crimen de Estado según el Derecho Internacional, pero señaló que en Colombia no tiene necesariamente ese carácter porque lo puede cometer cualquier persona sin vínculos con el Estado.

Es evidente que cualquier particular puede arrebatar y ocultar a una persona y, posteriormente, negar que conoce el paradero de la misma. Sin embargo, tal ocultamiento solo revestirá el carácter de desaparición forzada propiamente dicha y de violación de derechos humanos, cuando concurren las causas y circunstancias que configuran esa práctica como hecho internacionalmente ilícito.

En consecuencia, la particular caracterización jurídica que adquiera esa conducta determina distintos niveles de responsabilidad. Uno de estos niveles es el de la responsabilidad penal individual, que se determina con arreglo a las leyes penales nacionales o internacionales. Otro, la responsabilidad objetiva del Estado por razón de acciones u omisiones que puedan estar relacionadas con esa práctica. Esta responsabilidad se establece en el contexto del Derecho internacional de los derechos humanos. Dilucidar estos aspectos resulta indispensable para definir acciones concretas de control preventivo en relación con el tema de la desaparición y su incorporación en los planes de desarrollo. También resulta necesario para verificar el cumplimiento de las obligaciones que las autoridades de todos los niveles y ámbitos territoriales tienen respecto a la prevención y represión de la desaparición forzada, bien como delito nacional, bien como crimen internacional o bien como violación de derechos humanos.

El Derecho internacional aplicable califica la desaparición forzada de personas, según quedó señalado, como violación de derechos humanos. En ese marco jurídico de referencia se trata de un hecho internacionalmente ilícito que compromete la responsabilidad del Estado y que, en consecuencia, solamente puede ser imputado a autoridades o a particulares que obran en conexión con ellas.



La desaparición forzada y otras expresiones de privación de la libertad no se homologan porque amenacen y vulneren los mismos derechos fundamentales de la víctima. Una y otras adquieren identidad propia por el propósito que persiguen y, especialmente, por la responsabilidad que sea imputable al Estado en los hechos. La responsabilidad internacional del Estado colombiano por la comisión de desapariciones forzadas se genera únicamente cuando las cometen autoridades o particulares que actúan con la aquiescencia, complicidad o apoyo de aquellas.

Las privaciones de la libertad cometidas por particulares que obran sin la participación directa o indirecta de autoridades, no son calificadas como desapariciones forzadas a la luz del Derecho internacional de los derechos humanos. Dichas privaciones son, desde luego, conductas punibles que deben ser investigadas y sancionadas según la ley penal. En tales casos, el Estado compromete su responsabilidad internacional cuando no investiga eficazmente las mencionadas conductas punibles. Esta es una responsabilidad que se genera por omisiones que vulneran, en principio, el derecho de acceso a la administración de justicia.

Ello es distinto a la responsabilidad por las omisiones en materia de prevención y represión de las desapariciones forzadas de personas consideradas en estricto sentido.

La caracterización de la desaparición forzada de personas como violación de derechos humanos, se encuentra formulada en dos tratados internacionales

<p>CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS</p>	<p>CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE TODAS LAS PERSONAS CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS</p>
<p>Artículo II: Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o 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 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.</p>	<p>Artículo 2: A los efectos de la presente Convención, se entenderá por "desaparición forzada" 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 actúen 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.</p>

La caracterización de la desaparición forzada de personas como violación de derechos humanos, se encuentra formulada en diversos instrumentos internacionales. El primero en hacerla fue la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. Posteriormente lo hicieron la *Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. Esta convención prevé la posibilidad de que particulares que obran sin la autorización o el apoyo de autoridades, secuestren a una persona, nieguen dicho secuestro, oculten a la víctima y la sustraigan de la protección legal. Sin embargo, no califica esta forma de privación de la libertad como desaparición forzada. Al respecto, prescribe el artículo 3º de la mencionada Convención Internacional:

Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 cometidas por personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables.

La distinción entre desaparición forzada entendida propiamente como violación de derechos humanos y otros actos similares impropriamente llamados desapariciones, se percibe con mayor claridad cuando se observan los niveles de responsabilidad que precisa la Convención y los deberes que ella les impone a los estados.

I. Distinciones hechas a partir de los niveles de responsabilidad

En materia de responsabilidad, señala el artículo 5° de la Convención Internacional: “La práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable.” Las consecuencias previstas por el “Derecho Internacional aplicable” solamente pueden ser de dos clases: objetivas e individuales.

Las responsabilidades objetivas son imputables al Estado por hechos que resultan internacionalmente ilícitos, esto es, por violaciones de derechos humanos. Las mismas derivan del quebrantamiento, por acción u omisión, de obligaciones o prohibiciones de tratados que forman parte del Derecho Internacional de los derechos humanos.

Las responsabilidades individuales se definen a la luz del derecho penal internacional y están señaladas exclusivamente para personas que actúan como agentes del Estado o que son miembros de organizaciones políticas. Al respecto, prescribe el artículo 7.2.i. del Estatuto de la Corte Penal Internacional:

Por “desaparición forzada de personas” se entenderá 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.

Como se puede observar, el derecho penal internacional tampoco es aplicable a cualquier particular que incurra en un acto mediante el cual arrebatada a una persona y la oculta. En conclusión, no existe un derecho internacional aplicable a particulares que sin vínculos de pertenencia a una agrupación política o sin la participación directa o indirecta de autoridades, cometan una forma de desaparición. Estos particulares quedan sometidos a las leyes penales nacionales.

II. Distinciones hechas a partir de los deberes impuestos a los estados

Respecto a las obligaciones, se encuentra que en el caso de personas o grupos de personas que cometan alguna de las conductas definidas en el artículo 2° de la Convención Internacional “sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”, el deber del Estado es solamente el de adoptar “medidas apropiadas para investigar” y “para procesar a los responsables” de esas conductas. Por el contrario, cuando se trata de desapariciones forzadas propiamente dichas, las autoridades tienen un conjunto de deberes bastante amplio que es expresión concreta y directa de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos.

La desaparición forzada de personas es, de acuerdo con los tratados de Derecho internacional de los derechos humanos, una violación que se produce cuando concurren, necesariamente, los siguientes elementos:



- Privación de la libertad por servidores públicos o por personas particulares que actúan bajo las órdenes de aquellos servidores u obran con su aquiescencia y colaboración directa o indirecta.



- Ocultamiento de la víctima. El desaparecido es una persona cuyo paradero se desconoce por que los captores la incomunican y niegan tenerla en su poder.



- Negativa deliberada e intencional de las autoridades de reconocer la detención y de informar sobre el lugar de reclusión. La desaparición forzada de personas es usualmente el primer eslabón de una cadena de actos delictivos.

- I. Privación de la libertad por servidores públicos o por personas particulares que actúan bajo las órdenes de aquellos servidores u obran con su aquiescencia y colaboración directa o indirecta.

Para que se configure la desaparición forzada no se requiere que la aprehensión de la persona sea ilegal o arbitraria. En efecto, personas detenidas legalmente pueden ser víctimas de esa violación.

- II. Ocultamiento de la víctima.

El desaparecido es una persona cuyo paradero se desconoce porque los captores la incomunican y niegan tenerla en su poder. Para configurar una desaparición forzada no se requiere que la persona sea detenida desde un comienzo en sitios clandestinos de reclusión. Aunque así ocurra de manera usual, en ocasiones sucede que la víctima es detenida en instalaciones militares, policiales o de los cuerpos secretos, pero no se registra su ingreso a tales instalaciones. Con ello se facilita el traslado a lugares secretos y, posteriormente, la ejecución extrajudicial.

- III. Negativa deliberada e intencional de las autoridades de reconocer la detención y de informar sobre el lugar de reclusión.

La desaparición forzada de personas es usualmente el primer eslabón de una cadena de actos delictivos. Con ella se prepara el camino para la comisión de otras violaciones, se facilita el ocultamiento de su ocurrencia y, sobretodo, se garantiza la impunidad de los responsables.

La desaparición forzada de personas entendida como violación de derechos humanos se debe distinguir, en consecuencia, tanto del desaparecimiento como del secuestro. El primero es una situación a la cual se refiere el artículo 96 del Código Civil y que se produce cuando una persona abandona su lugar de domicilio sin dar aviso de su paradero. El desaparecimiento civil puede tener razones voluntarias o involuntarias. Es voluntario cuando alguien, por decisión personal, se ausenta de su domicilio habitual porque desea abando-

nar unas determinadas condiciones de vida. Es involuntario cuando la ausencia se produce por motivos ajenos a una decisión personal pero asociados a circunstancias fortuitas e imprevistas, tales como catástrofe o calamidad (por ejemplo, naufragio, incendio o alud).

La víctima de desaparición forzada es una persona que abandona el domicilio habitual contra su voluntad y cuyo paradero se torna desconocido después de haber sido privada de la libertad por agentes del Estado o particulares que obran en relación con aquéllos. La desaparición forzada, desde la perspectiva del Derecho Internacional de los derechos humanos, es una práctica cuyo sujeto activo y finalidad la diferencian claramente de otras conductas punibles que también violan el derecho a la libertad personal. El sujeto activo, esto es, el responsable de cometer la desaparición resultan ser personas con un vínculo directo o indirecto con el Estado. La participación de servidores públicos en la desaparición forzada de personas —bien sea como autores materiales, como autores intelectuales o como cómplices— convierte esa práctica en violación de derechos humanos y en crimen de Estado.

Causas de la desaparición forzada de personas, según los estándares internacionales



La desaparición forzada tiene como finalidades castigar a la víctima por sus actividades o por su condición social, amedrentar a grupos sociales afines con la víctima y asegurar su impunidad. Por ello, las personas desaparecidas forzosamente son usualmente defensores de derechos humanos, docentes, políticos opositores, abogados de presos políticos, líderes cívicos, religiosos o sindicales, y campesinos a quienes se acusa, con razón o sin ella, de ser auxiliares, simpatizantes o informantes de grupos subversivos. Las víctimas de desaparición forzada son escogidas de manera selectiva con el propósito de desalentar a otras personas que realizan actividades similares.

La desaparición forzada y el secuestro son delitos que se diferencian por varios rasgos. Uno de ellos es el ámbito de los bienes jurídicos que afectan. La desaparición amenaza y vulnera una multiplicidad de derechos. Entre ellos se pueden mencionar la libertad, la integridad, el debido proceso y la vida.

En el delito de desaparición forzada, en cambio, el actor no pretende arrebatar, sustraer, retener u ocultar transitoriamente a una persona sino privarla de la libertad, ocultarla y no dar información sobre su paradero. De allí que el autor, lejos de buscar que se conozca el acto material del delito, pretenda que tanto su comportamiento como la suerte de la víctima, permanezcan en la clandestinidad pues se trata de un delito que no es concebido como un instrumento para la realización de otros propósitos previstos en el tipo sino como un delito cuyo fin se agota en su sola consumación⁵.

En efecto, la desaparición es un acto con el cual se priva arbitrariamente a la víctima de su autonomía y de su capacidad para autodeterminarse en el tiempo y en el espacio. Además, las condiciones bajo las cuales es detenida la persona suelen constituir, cuando menos, tratos crueles, inhumanos y degradantes que menoscaban su salud física y psíquica. Asimismo, los perpetradores de desapariciones la sustraen de la protección judicial y de las garantías que aseguran un proceso justo si a la víctima se le acusa de cometer algún hecho delictivo. La experiencia ha demostrado, por último, que la desaparición desemboca en la ejecución extrajudicial de la víctima y en el ocultamiento del cadáver. El secuestro, por su parte, afecta esencialmente la libertad.

Otros rasgos que permiten diferenciar entre desaparición forzada y secuestro son la duración del término de privación de la libertad, el propósito que persiguen y la disponibilidad de información sobre la víctima. El secuestro suele caracterizarse porque la privación de libertad de la víctima, si bien puede resultar prolongada, suele ser transitoria y porque, en la mayoría de los casos, se comete para obtener algún propósito que se divulga. El secuestrador tiene interés en hacer conocer su delito pues ello es el primer paso para lograr las exigencias que eventualmente presente a las familias de los secuestrados.

La desaparición de personas en su dimensión de hecho internacionalmente ilícito es un delito que también se caracteriza por la permanencia de su comisión. Sobre esta característica prescribe el artículo 3º de la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas: "Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima." La desaparición forzada es, en consecuencia, un crimen que se comete día tras día mientras la suerte y la situación de la víctima no se conozcan. Ello tiene un efecto práctico respecto a la investigación y penalización del delito en cuestión: desapariciones cometidas antes de que entraran en vigor las disposiciones que las penalizan, pueden ser investigadas y sancionadas con arreglo a tales disposiciones. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos asumió la jurisdicción sobre un caso de desaparición ocurrido en Guatemala antes de que ese país aceptara la competencia contenciosa de dicho tribunal⁶.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-400 de 2003.

⁶ Véase CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Blake Vs. Guatemala, Sentencia de 24 de enero de 1998.

Los deberes funcionales que dentro del contexto constitucional e internacional descrito tienen las autoridades territoriales respecto al derecho a no ser víctima de desaparición forzada son, entre otros:

- I. No practicar, permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas.
- II. Adoptar todas las medidas indispensables que dentro del ámbito de su competencia resulten indispensables para cumplir las obligaciones señaladas por los tratados internacionales aplicables. Ejemplo de estas medidas son:
 - Velar por que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación y educación sobre las características y consecuencias del delito de desaparición forzada de personas y, en especial, sobre los principios de que la obediencia debida no puede emplearse para justificar una desaparición y de que existe el derecho a desobedecer órdenes de desaparecer forzosamente.
 - Contribuir por todos los medios, en cooperación con las Naciones Unidas, a prevenir y eliminar todas las desapariciones.
 - Garantizar el derecho de toda persona, individualmente y colectivamente, a:

Conocer, solicitar y obtener información sobre los derechos humanos y los instrumentos disponibles para protegerlos; publicar, impartir o difundir libremente opiniones, informaciones y conocimientos relativos a los derechos humanos; estudiar y debatir si los derechos humanos se observan, tanto en la ley como en la práctica, formarse y mantener una opinión al respecto y difundir tal opinión; denunciar las políticas y acciones de los funcionarios y órganos gubernamentales relacionadas con posibles violaciones de los derechos humanos mediante peticiones u otros medios adecuados ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas; participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos; promover la comprensión de los derechos humanos mediante la publicación de las leyes nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos; promover el acceso en condiciones de igualdad a los documentos internacionales sobre derechos humanos.
- III. Contribuir a la búsqueda de las personas desaparecidas.

El cumplimiento de este deber implica la realización de dos tipos de actividades:

 - Activar el mecanismo de búsqueda urgente cuando tenga conocimiento de una posible desaparición forzada.
 - Administrar los cementerios y manejar los cadáveres sin identificar con arreglo a los siguientes estándares mínimos:
 - Reportar al Registro Nacional de Desaparecidos la información relativa a la ubicación final del cuerpo o restos óseos que permita su recuperación en caso que la investigación judicial lo requiera, cuando se trate de cadáveres sometidos a necropsia legal.

- Garantizar la conservación y marcación de las tumbas de cuerpos sin identificar con los datos requeridos por el Registro nacional de desaparecidos.
- Designar las dependencias y funcionarios encargados de proporcionar a las víctimas la información disponible, y de brindar la ayuda necesaria para mejorar el proceso de localización e identificación de las víctimas de desaparición forzada.
- Inhumar restos y cadáveres sin identificar de manera individualizada y no en fosas comunes y con documentación rigurosa sobre su ubicación en el mismo.
- Garantizar la conservación y marcación de las tumbas, de acuerdo a los requerimientos que para tal efecto desarrolle la Comisión nacional de búsqueda de personas desaparecidas.
- Asegurar que no se usarán osarios comunes, ni se destruirán o incinerarán cuerpos o restos de personas no identificadas, y que no se inhumarán sin acta de levantamiento y examen médico-legal. Informar anualmente a la Comisión nacional de búsqueda de personas desaparecidas sobre el cumplimiento de esta norma.
- Contribuir a la elaboración de mapas que, siguiendo los métodos y recursos señalados en el Plan nacional de búsqueda, señalen la presunta ubicación de los cuerpos o restos de personas desaparecidas forzosamente.

Los deberes funcionales que las autoridades territoriales competentes tienen en materia del derecho de las víctimas de desaparición forzada a la verdad, la justicia y la reparación, son entre otros:

- I. Contribuir a difundir información sobre los derechos y recursos que en esta materia consagran las normas internacionales;
- II. Ayudar a difundir información sobre los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a los que pueden tener acceso las víctimas;
- III. Apoyar la construcción, protección y conservación de los archivos regionales y locales relativos a violaciones de derechos humanos;
- IV. Contribuir a la adopción de medidas –incluidas acciones tanto atención médica y psicológica, como servicios jurídicos y sociales– que tengan por finalidad ayudar a las víctimas a recuperarse de los traumatismos o enfermedades causados por el crimen;
- V. Erigir, previo acuerdo con los familiares de las víctimas que resulten identificadas, una placa conmemorativa con el encabezado ‘Víctima(s) de desaparición forzada’, que incluya el nombre de la persona, y en caso de estar disponible, la edad aproximada, el oficio, el número de hijos y el nombre del grupo armado al que se le impute el hecho. En los casos de cuerpos o restos que no puedan ser identificados, aparecerá la leyenda ‘Persona no identificada’. Estas placas terminarán con la frase ‘Nunca más’, y se

entregarán en el marco de una ceremonia pública con participación de las víctimas.

- VI. Recordar la memoria de las víctimas de desaparición forzada durante la última semana de mayo, en el marco de la Semana de los detenidos – desaparecidos, y el treinta (30) de agosto, con motivo del Día Internacional de los Desaparecidos. Los establecimientos educativos públicos y privados y las autoridades departamentales y municipales deberán realizar durante esa semana foros, conferencias, talleres y jornadas de reflexión referentes al derecho a la memoria, a la verdad, a la vida y al respeto por los derechos humanos.

Diseñar e implementar acciones de satisfacción cuyo propósito general sea deshacer el agravio inferido a las víctimas como, por ejemplo, la revelación pública y completa de la verdad en cuanto esa revelación no cause más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, la realización de conmemoraciones y de homenajes a las víctimas y la narración precisa de las violaciones ocurridas dentro de los programas de enseñanza y en el material didáctico empleado en todos los niveles educativos.

El concepto de víctima de desaparición forzada debe interpretarse con arreglo a los estándares internacionales aplicables al concepto de víctimas de violaciones de derechos humanos⁷. Así, son víctimas —independientemente de la relación familiar que pueda existir entre el autor de la violación y la víctima y de que dicho autor haya sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado— las siguientes categorías de individuos:

- I. Toda persona que, individual o colectivamente, haya sufrido daños (incluidas lesiones físicas o mentales), sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos;
- II. La familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa cuando corresponda y con arreglo al derecho interno;
- III. Las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

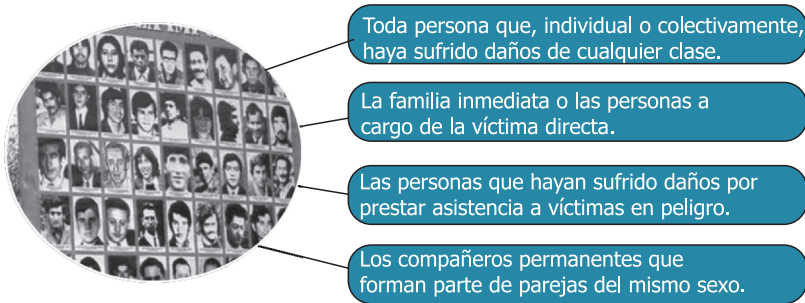
La Corte Constitucional ha incorporado en sus decisiones⁸ el criterio de que son víctimas de violaciones de derechos humanos, entre otras personas, las víctimas directas propiamente dichas y los familiares sin distinguir grado de relación o parentesco, al menos para el efecto de reconocer su condición de víctimas del delito. La regla general en este sentido es que los parientes que puedan demostrar el daño tienen derecho, sin distinción, a un recurso efectivo para exigir la satisfacción de sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

⁷ Véase ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 2005.

⁸ Véase CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-370 de 2006

El concepto de familiar víctima también incluye a los compañeros permanentes que forman parte de parejas del mismo sexo. En consecuencia, estas personas tienen derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la rehabilitación en los términos legales señalados para víctimas de crímenes atroces⁹.

¿Quiénes tienen el carácter de víctimas de violaciones de derechos humanos según los estándares internacionales?



- d. Las autoridades departamentales y municipales no incluyen dentro de los Planes de Desarrollo programas que contribuyan a cumplir idóneamente sus deberes en materia de garantía y respeto de derechos humanos y, en particular, de garantía del derecho a no ser sometido a desaparición forzada y del derecho de las víctimas a la verdad y la reparación.

El diagnóstico de los Planes de Desarrollo concluyó, entre otras cosas:

Los Planes de Desarrollo no logran articularse a las exigencias de los estándares internacionales de derechos humanos.	Los Planes de Desarrollo no contribuyen a garantizar el respeto y la garantía integral de los derechos fundamentales a la vida, la libertad y la integridad personal.	Los Planes de Desarrollo no contribuyen a la realización del derecho fundamental a la verdad, la justicia y la reparación.	Ningún Plan de Desarrollo contribuye al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de prevención de la desaparición forzada.
--	---	--	---

El diagnóstico de los Planes de Desarrollo concluyó:

- I. Los Planes de Desarrollo no logran articularse a las exigencias de los estándares internacionales de derechos humanos.

⁹ Véase CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-029 de 2009.

Esta propensión fue igualmente detectada y señalada hace años por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ello no significa que los planes carezcan de programas que estén relacionados con la protección de los derechos humanos. Significa que estos programas no están diseñados para responder eficazmente a las exigencias que derivan de las obligaciones internacionales de respeto y garantía de los derechos humanos, sino para atender a la satisfacción de necesidades sectoriales en cuanto ello contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas. Así, los planes no suelen diseñarse bajo una estrategia que incorpore todos los estándares internacionales, incluido el de responsabilidad e imperio de la ley, que aborden el respeto y la realización de los derechos humanos bajo una óptica de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

- II. Los planes de desarrollo no contribuyen a realizar eficazmente el principio constitucional de Estado social de derecho.

La perspectiva de los derechos humanos está fragmentada en los Planes de Desarrollo. Por tal razón, no logran cumplir satisfactoriamente la finalidad superior que les confía la Constitución, esto es, contribuir a alcanzar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Las entidades territoriales no parecen tener claro que el fundamento de la gestión estatal en todos sus niveles responde a uno solo: garantizar el respeto por la dignidad humana. Esto supone obrar para obtener la primacía y efectiva materialización de los derechos humanos. Esta quizás sea la razón por la cual se explica que los Planes territoriales de Desarrollo parecen incluir temas de derechos humanos más por exigencia de la ley o del Plan Nacional de Desarrollo, que por el imperativo de los mandatos constitucionales.

- III. Los planes de desarrollo no contribuyen a garantizar el respeto y la garantía integral de los derechos fundamentales a la vida, la libertad y la integridad personal.

La mayoría de los planes formulan programas que buscan contribuir a la disminución de la violencia y de los homicidios cometidos por delincuentes comunes, pero todos guardan silencio sobre la violencia que deriva del abuso criminal del poder. Las estadísticas que en esta materia manejan los municipios dan cuenta hasta de las víctimas por riñas callejeras y de las muertes ocurridas por accidentes de tránsito, pero nunca incorporan datos sobre torturas o ejecuciones extrajudiciales. Esta omisión, deliberada o involuntaria, puede tener varias explicaciones. Una, que se carece de conocimientos sobre los estándares que determinan la responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos. Otra, que tampoco se conoce el alcance y contenido de los derechos fundamentales a la vida, la libertad y la integridad personal. Un ejemplo de ello lo ofrecen algunos planes que entre los programas de seguridad incluyen la prevención del suicidio. Este es un asunto de salud pública y no de carácter policivo.

IV. Los Planes de Desarrollo no contribuyen a la realización del derecho fundamental a la verdad, la justicia y la reparación.

Las autoridades municipales no parecen tener claro el concepto de víctima de violaciones de derechos humanos. Ello se infiere, por ejemplo, del hecho de que algunos planes de desarrollo que incluyen un programa para víctimas definen como población destinataria del mismo a las personas desmovilizadas de grupos al margen de la ley y reinsertadas. Es cierto que estas personas pueden requerir apoyo para que logren su plena incorporación a la sociedad. Sin embargo, no pueden ser catalogadas como víctimas. Ni siquiera pueden serlo como miembros de grupos vulnerables.

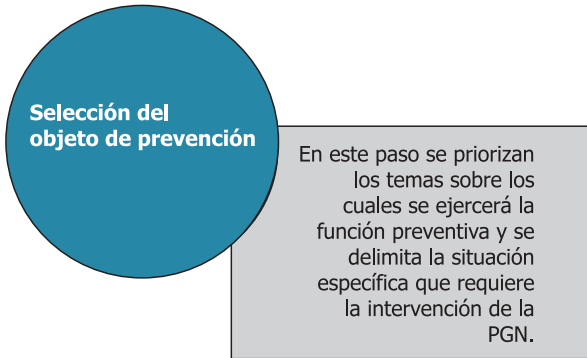
En consecuencia, ningún plan de desarrollo propone acciones a favor de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Aún más, ningún plan menciona a esas víctimas que, con arreglo a los estándares internacionales, tienen una caracterización que las diferencia claramente de las víctimas del delito común. Esta distinción es fundamental porque tiene consecuencias sobre el reconocimiento de ciertos derechos, en especial del derecho a la verdad y la reparación. Ningún plan de desarrollo propone programas orientados a reconstruir y mantener la verdad de los posibles hechos de violencia ocurridos en su jurisdicción. Ninguno propone tampoco actos de memoria que recuerden a las víctimas. Las únicas víctimas que obtienen cierto reconocimiento son las personas desplazadas forzosamente. En ello, probablemente, debe jugar un papel determinante las decisiones de la Corte Constitucional.

V. Ningún plan de desarrollo contribuye al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de prevención de la desaparición forzada.

Aunque el fenómeno de la desaparición forzada es conocido desde hace años, ninguno de los planes analizados concede visibilidad alguna a esta violación de derechos humanos. Los departamentos y municipios que, como se ha indicado, son expresión territorial del Estado, tienen deberes de origen constitucional e internacional en materia de prevención de la desaparición forzada y en materia de búsqueda de las víctimas. Sus planes de desarrollo, sin embargo, no adoptan ninguna medida para contribuir al cumplimiento de tales deberes.

Los planes de desarrollo omiten diseñar e implementar programas que apoyen la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. También omiten diseñar acciones para garantizar que el manejo de las sepulturas de cadáveres sin identificar se haga con arreglo a los estándares pertinentes. Incluir acciones de ese carácter en los planes de desarrollo e implementarlas no resulta costoso ni difícil. En cambio, produciría un importante efecto sobre la búsqueda de desaparecidos y sobre la satisfacción de obligaciones internacionales. Lamentablemente, en este asunto se presenta una mezcla de desinformación, insensibilidad y conocimiento.

1.2 Selección del objeto de prevención



Temas sobre los cuales se ejercerá la función preventiva:

- I. La inclusión en los Planes de Desarrollo departamentales, distritales y municipales, de programas y acciones que contribuyan a la garantía y realización de los derechos humanos en un contexto de indivisibilidad, interdependencia y universalidad.
- II. La inclusión en los Planes de Desarrollo departamentales, distritales y municipales, de programas y acciones que contribuyan a la garantía del derecho a no ser víctima de desaparición forzada y del derecho de las víctimas a la verdad y la reparación.

Descripción de los temas sobre los cuales se ejercerá la función preventiva:

Temas sobre los cuales se ejercerá la función preventiva:

La inclusión en los planes territoriales de desarrollo, de programas y acciones que contribuyan a la garantía del derecho a no ser víctima de desaparición forzada.	La incorporación a los planes territoriales de desarrollo, en aquellos aspectos que sean de su incumbencia, de las políticas públicas del nivel nacional en materia de derechos humanos y, en especial, del Plan nacional de acción en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.	La incorporación a los planes territoriales de desarrollo, en aquellos aspectos que sean de su incumbencia, de las políticas públicas del nivel nacional en materia de prevención de la desaparición forzada de personas y de búsqueda de personas desaparecidas.	La incorporación a los planes territoriales de desarrollo, en aquellos aspectos que sean de su incumbencia, de acciones orientadas a garantizar el derecho de las víctimas de desaparición forzada a la verdad y la reparación.
---	--	---	---

El Procurador General de la Nación tiene asignada la misión de vigilar, entre otros asuntos, el cumplimiento de la Constitución, las leyes y los actos administrativos y de asegurar la efectividad de los derechos humanos. Algunas de las acciones que el Procurador lleva a cabo para cumplir esa misión tienen un carácter preventivo.

Las acciones de naturaleza preventiva, tal como lo dispone la Resolución 490 de 2008, se aplican no solamente en casos individuales. También se aplican en forma de vigilancia focalizada sobre instituciones públicas con el fin de promover e impulsar el cumplimiento de la Constitución y la ley. La vigilancia preventiva privilegia, consecuentemente, el control sobre el diseño, la aprobación y la ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

La prevención, en estricto sentido, busca promover e impulsar “políticas, planes, programas y acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley atribuibles a agentes del Estado o a particulares que cumplan funciones públicas”¹⁰. Ese tipo de control, apreciado desde la perspectiva de su objetivo esencial, se propone asegurar que las políticas públicas, de las cuales los Planes de Desarrollo son una expresión concreta, contribuyan eficazmente a la garantía, el respeto y la realización de los derechos humanos, eje del ordenamiento constitucional.

Una finalidad del ejercicio del control preventivo de la Procuraduría sobre las políticas públicas de departamentos, distritos y municipios es vigilar que los Planes de Desarrollo adoptados por esas entidades territoriales contribuyan eficazmente a la garantía y respeto de los derechos humanos, en general, y a prevenir la desaparición forzada de personas y a garantizar el derecho de las víctimas a la verdad, en particular. Los objetos de prevención de este control, esto es, los temas sobre los cuales se priorizará el ejercicio de la función preventiva, son esencialmente dos:

- I. La incorporación a los Planes territoriales de Desarrollo, en aquellos aspectos que sean de su incumbencia, de las políticas públicas del nivel nacional en materia de derechos humanos y, en especial, del *Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*.

Las políticas públicas nacionales en materia de derechos humanos son orientadas y coordinadas por la Comisión intersectorial permanente para la coordinación y seguimiento de la política nacional en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Esta comisión, creada mediante el Decreto 321 de 2000, se halla integrada por el Vicepresidente de la República, quien la preside, los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Trabajo y Seguridad Social y el Alto Comisionado para la Paz. Eventualmente asisten el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo. Una de

¹⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Resolución No. 490 de 2008, Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Prevención y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones, artículo 5°.

las funciones que tiene asignada este organismo es la de dirigir, impulsar y coordinar la realización del Plan nacional de acción en derechos humanos y Derecho internacional humanitario.

La responsabilidad de elaborar concertadamente aquel plan nacional y de hacer su seguimiento fue asignada al *Programa presidencial de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario*. El artículo 7° del Decreto 519 de 2003 dispone que a este programa compete, entre otras funciones, promover la cooperación entre el Estado, el Gobierno, los entes territoriales y la sociedad civil para la promoción y el respeto de los derechos humanos y la aplicación del Derecho internacional humanitario. Este programa, cumple sus funciones bajo la supervisión inmediata del Vicepresidente de la República.

La *Conferencia mundial de derechos humanos* que se efectuó en 1993, recomendó¹¹ dar prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales que tuviesen el propósito de promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos. También indicó que tales medidas debían poner especial énfasis en aquellas dirigidas a establecer y fortalecer instituciones que se ocupan de derechos humanos, afianzar una sociedad civil pluralista y proteger a los grupos vulnerables.

La Conferencia en la cual participó el Estado colombiano que, además aprobó la declaración final y el plan de acción adoptado por la misma recomendó a los estados, particularmente, que consideraran la posibilidad de elaborar planes nacionales de acción en los que se determinarían las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos. La Conferencia indicó que los elementos básicos de tales programas debían ser el fortalecimiento de las instituciones de defensa de los derechos humanos y de la democracia, la protección jurídica de los derechos humanos y la capacitación de funcionarios y otras personas en aspectos relacionados con la promoción y el respeto de tales derechos.

Los referidos planes de acción, según indicaciones de Naciones Unidas, deben prepararse siguiendo los siguientes criterios básicos:

- I. Buscar el respeto y la garantía de los derechos humanos;
- II. Observar el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos;
- III. Observar el principio general de no discriminación;
- IV. Adoptar un enfoque de diversidad que reconozca explícitamente las diferencias de género, generación y etnia;
- V. Asegurar una amplia participación ciudadana en su diseño e implementación;
- VI. Adoptar el carácter de política pública estatal, de manera que tengan permanencia a pesar de los cambios de gobierno.

¹¹ Véase NACIONES UNIDAS, Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia mundial de derechos humanos el 25 de junio de 1993, [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument)

Apenas en 2004 se sometió a consideración de la respectiva *Comisión intersectorial permanente* una propuesta operativa y metodológica para adelantar el proceso de formulación del *Plan nacional de acción en derechos humanos*. En septiembre de 2006 se estableció una instancia coordinadora integrada por representantes del Gobierno, los órganos de control y la sociedad civil¹². El año siguiente se identificaron criterios para una metodología de concertación de contenidos¹³. En marzo de 2008, la denominada instancia de coordinación logró definir por consenso los criterios y la ruta metodológica de concertación del plan. Tales criterios fueron los siguientes:

1. *Garantizar la participación ciudadana*
2. *Construir de confianzas a partir del respeto a las reglas de juego acordadas.[sic]*
3. *Definir un proceso metodológico orientado a resultados*
4. *Generar una voluntad política, compromiso y responsabilidad del gobierno, el Estado y la sociedad civil*
5. *Reconocer la diversidad y la pluralidad, a través de la discusión en torno a los ámbitos: territorial, temático, poblacional y sectorial*
6. *Partir de los acumulados: procesos y propuestas existentes*
7. *Establecer un carácter público del proceso¹⁴*

El ámbito temático de la concertación está delimitado por las siguientes materias: cultura; vida, libertad e integridad; derechos económicos, sociales y culturales; lucha contra la discriminación; justicia y lucha contra la impunidad.

II. La incorporación a los Planes Territoriales de Desarrollo, en aquellos aspectos que sean de su incumbencia, de las políticas públicas del nivel nacional en materia de prevención de la desaparición forzada de personas y de búsqueda de personas desaparecidas.

El Documento CONPES 3590 de junio de 2009 denominado *Consolidación de los mecanismos de búsqueda e Identificación de personas desaparecidas en Colombia* traza los lineamientos básicos de política pública para incrementar la eficacia de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas por causas asociadas a la violencia y para contribuir al goce efectivo de los derechos de las víctimas de desaparición a la verdad, a la justicia y, especialmente, a la reparación. Esta política pública pretende responder a las responsabilidades del Estado colombiano en materia de búsqueda e identifi-

¹² Véase CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 5 de marzo de 2007, www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=9&cat=11

¹³ Véase CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2008, www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/2007/Informe%20Alta%20Comisionada%20Español%20ADVANCE%20EDITION.htm

¹⁴ PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO CRITERIOS Y RUTA METODOLÓGICA DE CONCERTACIÓN DEL PLAN, http://www.derechoshumanos.gov.co/PNA/documentos/rutametodologica_pna.pdf

cación de personas desaparecidas. Algunas de esas responsabilidades, según el documento CONPES, son las siguientes:

- Recoger, registrar y poner en conocimiento de los operadores de los mecanismos de búsqueda e identificación, los reportes de casos de personas desaparecidas;
- Actuar para establecer el paradero y la situación de las personas reportadas como desaparecidas, poner fin a la privación ilegal de la libertad cuando se verifique que las personas desaparecidas se encuentran en tal situación y generar información suficiente para determinar los motivos y circunstancias de la desaparición e identificar a los posibles responsables;
- Actuar para recuperar tanto los cadáveres o restos de las personas reportadas como desaparecidas y que hayan sido localizadas sin vida, como la evidencia física asociada;
- Asegurar la protección de los restos para su posterior ubicación y prevenir su pérdida, en los casos de cadáveres no identificados;
- Actuar idóneamente para determinar de manera fehaciente la identidad de los cadáveres o restos humanos hallados o recuperados, y verificar su posible correspondencia la identidad de las personas reportadas como desaparecidas;
- Entregar a los familiares los cadáveres o restos humanos de las personas desaparecidas encontradas sin vida y que hayan sido plenamente identificadas;
- Mantener informados a los familiares de las personas reportadas como desaparecidas, sobre los avances y resultados de los procesos de búsqueda e identificación, y orientarlos acerca de sus etapas, características, limitaciones, mecanismos y servicios disponibles para el ejercicio, reclamación y goce de sus derechos como víctimas;
- Promover y facilitar la participación de los familiares de los desaparecidos en las actividades de búsqueda e identificación, controlando los factores de riesgo de revictimización o de profundización de los efectos materiales y psicosociales de la desaparición.

Otra política pública que debe tener acogida en los Planes Territoriales de Desarrollo es el *Plan nacional de búsqueda de personas desaparecidas*, elaborado por la *Comisión nacional de búsqueda de personas desaparecidas*. El objetivo central de dicho plan es "encontrar con vida a las personas desaparecidas o entregar los cadáveres a sus familiares para que puedan desarrollar su proceso de duelo según sus costumbres y creencias"¹⁵. La ejecución de este plan prevé cuatro fases:

- **Recolección de información**
Comprende la compilación y documentación de la información indispen-

¹⁵ COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS, Plan nacional de búsqueda, p. 2, http://www.derechoshumanos.gov.co/principal/se_pres_el_plan_nac_busq.asp

sable para garantizar la eficacia de las acciones de búsqueda de las personas desaparecidas.

- Búsqueda o análisis de la información.
Comprende la implementación de las acciones necesarias para ubicar vivas o muertas a las personas desaparecidas, con fines humanitarios y judiciales.
- Recuperación
Comprende actividades que conduzcan a la localización de las personas desaparecidas.
- Análisis e identificación
Comprende las acciones necesarias para facilitar las actividades de laboratorio con el fin de acelerar el proceso de devolución de restos a las familias.

III. La incorporación a los Planes Territoriales de Desarrollo, en aquellos aspectos que sean de su incumbencia, de acciones orientadas a garantizar el derecho de las víctimas de desaparición forzada a la verdad y la reparación.

La implementación de estas acciones concreta el cumplimiento de los deberes funcionales que en estas materias se encuentran adscritos a las autoridades del nivel territorial. Tales deberes, como ya se indicó, derivan de mandatos constitucionales e internacionales y tienen el propósito de prevenir la desaparición forzada de personas mediante actividades de capacitación y divulgación, de cooperación entre autoridades y organismos internacionales, de apoyo a la búsqueda de los desaparecidos y de realización del derecho de las víctimas de desaparición forzada a la verdad, la justicia y la reparación.

1.3 Recolección sistemática de información

- I. El Plan Nacional de Desarrollo.
- II. Las políticas nacionales en materia de derechos humanos, de prevención y represión de la desaparición forzada de personas y de búsqueda de personas desaparecidas y los documentos de evaluación de dichas políticas.
- III. Los planes departamentales, distritales y municipales de desarrollo y los documentos de evaluación de dichos planes.
- IV. Los diagnósticos nacionales y regionales en materia de derechos humanos y de desaparición forzada y los informes y recomendaciones de órganos internacionales de control.
- V. La programación del desarrollo con enfoque basado en derechos humanos.

Descripción de las fuentes de información:

a. Los Planes de Desarrollo y las políticas nacionales en materia de derechos humanos

Las entidades territoriales deben elaborar, por mandato del artículo 339 de la Constitución, Planes de Desarrollo cuya adopción será concertada con el

gobierno nacional. Estos Planes cuyo objeto es asegurar el uso eficiente de los recursos y el adecuado desempeño de las funciones que el ordenamiento jurídico les asigna a dichas entidades se estructuran en dos grandes partes: una estratégica y un Plan de Inversiones de corto y mediano plazo. El artículo 342 de la Constitución dispuso, a su vez, que una ley orgánica reglamentaría los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y determinaría los mecanismos a través de los cuales se haría efectiva la participación ciudadana en la discusión y eventual modificación de tales planes. En cumplimiento de lo dispuesto por este artículo se adoptó la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Aquella ley, cuyo cumplimiento obliga a todos los organismos públicos y entidades territoriales, dispone que estas entidades –sin perjuicio de su autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental– deben elaborar y adoptar sus respectivos Planes de Desarrollo teniendo en cuenta las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo de tal manera que se garantice la coherencia entre unos y otro. El artículo 45 de la Ley 152 dispone en tal sentido:

Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquéllos.

La elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales se deben adelantar con arreglo, en cuanto sean compatibles, a las mismas reglas previstas para el plan nacional de desarrollo en la mencionada ley orgánica. Según esta norma, la parte general de carácter estratégico de los planes de desarrollo debe contener:

- I. La indicación de los objetivos de la acción estatal a mediano y largo plazo, en función de los resultados del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;
- II. La indicación de las metas de la acción estatal a mediano y largo plazo y de los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;
- III. La formulación de las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción de la administración para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;
- IV. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas.

El plan de inversiones debe contener como mínimo:

- I. La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y armonización con los planes de gasto público;
- II. La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de los objetivos y metas y de los proyectos prioritarios de inversión;
- III. Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública contemplados en la parte general, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal;
- IV. La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente concejo o asamblea, son la base sobre la cual cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción. Este plan deberá ser aprobado por el respectivo consejo de gobierno departamental, distrital o municipal.

Los consejos territoriales de planeación deben garantizar la eficaz participación de la sociedad en las actividades de formulación y adopción de los planes de desarrollo. Para ello deben organizar reuniones en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales de sus respectivas entidades.

b. Los diagnósticos sobre la desaparición forzada en Colombia y sus tendencias.

El panorama que presenta la desaparición forzada en Colombia es aun preocupante porque todavía se cometen desapariciones y porque, además, la proporción de personas desaparecidas cuyo paradero se ha establecido de manera cierta es notablemente bajo. Ello indica que las autoridades no han comprendido plenamente el alcance de las obligaciones que en este campo les imponen las normas nacionales e internacionales pertinentes y, en consecuencia, no hacen los esfuerzos necesarios para cumplir de forma idónea tales obligaciones. Así lo demuestran las estadísticas que maneja la Fiscalía General de la Nación. Este organismo reportó que el número de personas desaparecidas por quienes se activó el mecanismo de búsqueda urgente entre 2000 y enero de 2009, ascendió a 19.681. De ellas, 5.973 fueron ubicadas con vida (30%) y 575 (3%) fueron halladas muertas. La suerte de 13.131 de esas personas (67%) continúa sin conocerse.

La práctica de desapariciones forzadas en Colombia se conoce hace más de 30 años. Sin embargo, solo en los últimos diez se han tomado medidas para prevenir y reprimir esa violación de derechos humanos. Así se encuentra que la tipificación del delito de desaparición forzada se produjo apenas en 2000 mediante la Ley 589. Esta norma creó mecanismos de protección contra dicho delito, tales como la *Comisión nacional de búsqueda de personas desaparecidas*, el *Mecanismo de búsqueda urgente* y el *Registro nacional de personas desaparecidas*. Aun pasarían años antes de que dichos mecanismos se implementaran de manera efectiva. Por ejemplo, hubo que esperar hasta 2005 para que se reglamentara el Mecanismo de búsqueda y el Registro nacional de personas desaparecidas que comenzó a operar en enero de 2007.

En consecuencia, se ha identificado como problema central que solo en un número limitado de casos se logra dar cuenta (situación y ubicación) de los desaparecidos y aclarar las causas, posibles responsables y circunstancias de su desaparición y, si fuera el caso, de su muerte. Lo anterior se traduce en una todavía insuficiente capacidad de respuesta de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas con los que se cuenta, lo cual amerita el diseño e implementación de intervenciones por parte del Estado colombiano para alcanzar su consolidación, teniendo como base los desarrollos institucionalizados y los logros hasta ahora alcanzados¹⁶.

Aquel registro, que se denomina Sistema de información Red de desaparecidos y cadáveres SIRDEC, tiene la virtud de que es un registro oficial en el cual se distingue entre desapariciones forzadas y otro tipo de desapariciones. Hasta entonces solamente se disponía de estadísticas de diversas fuentes que por varias razones conceptuales, metodológicas y hasta ideológicas no resultaban del todo confiables para valorar el verdadero impacto de esa violación de derechos humanos. Esta observación, sin embargo, no quiere significar que la cuestión se pueda limitar a señalar si la cantidad de víctimas es una u otra.

Los análisis en torno al impacto y la dinámica de la desaparición forzada, resulta claro, no pueden reducirse a problemas de cifras. Las estadísticas sobre el número de desaparecidos de manera forzada son útiles para desarrollar actividades tales como diseño de planes de prevención, programación de labores de búsqueda y asignación de recursos para ejecutar esos planes y actividades.

Los indicadores estadísticos son un poderoso instrumento para la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Se pueden usar como instrumento para formular mejores políticas; vigilar los progresos realizados; determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas; determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos, poner de relieve si ellos están cumpliendo sus obligaciones; advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas; fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos; sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas¹⁷.

Sin embargo, las discrepancias que puedan existir en torno a dichas estadísticas se deben trascender para no perder la perspectiva global y comprender que el desaparecimiento forzado tiene unos efectos cualitativos insoslayables sobre víctimas directas e indirectas y, sobre todo, que las víctimas no son

¹⁶ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, Documento CONPES 3590 de 1 de junio de 2009 - Consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia, Bogotá, DNP, 2009, p. 42.

¹⁷ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2005, www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=7&cat=11

datos sino personas cuya dignidad e integridad resultan socavadas día a día. Así, las cifras deben estar vinculadas a bases de datos sólidas e integrales que faciliten la búsqueda de las víctimas. Ello ayudaría a superar los problemas derivados de la ausencia de registros unificados que produce la "existencia de múltiples bases de datos cuyas cifras varían considerablemente si se atiende a las fuentes de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales."¹⁸

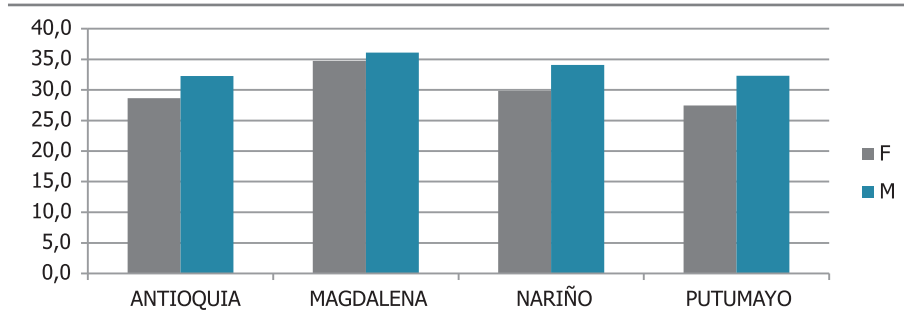
El Sistema de información Red de desaparecidos y cadáveres - SIRDEC -, había registrado entre el 1 de enero de 2007 y el 23 de febrero de 2010 un total de 11.251 desapariciones forzadas. El 45% de todas estas desapariciones ocurrieron en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Magdalena, Nariño y Putumayo. Las sucedidas únicamente en Antioquia representan el 26% del total nacional. El otro departamento que, en este contexto, resulta más afectado por la mencionada violación de derechos humanos, es Putumayo. La mayoría de las víctimas son hombres en todos los casos. En efecto, los hombres desaparecidos en estos cinco departamentos representan entre el 83 y el 93% de las víctimas registradas allí.

Tal como lo indican los siguientes cuadros, el perfil de las víctimas de desaparición forzada corresponde a personas cuya edad promedio oscila entre los 27 y los 34 años. La mayoría se encuentra entre los 21 y los 30 años y son campesinos. También son personas que han cursado educación primaria o secundaria básica.

Edad promedio de las víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento según sexo, enero de 2007 – agosto de 2010

DEPARTAMENTO	MASCULINO	FEMENINO
Antioquia	32,2	28,7
Magdalena	36,1	34,7
Nariño	34,1	29,8
Putumayo	31,7	27,5

Edad promedio de las víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento según sexo, enero de 2007 – agosto de 2010



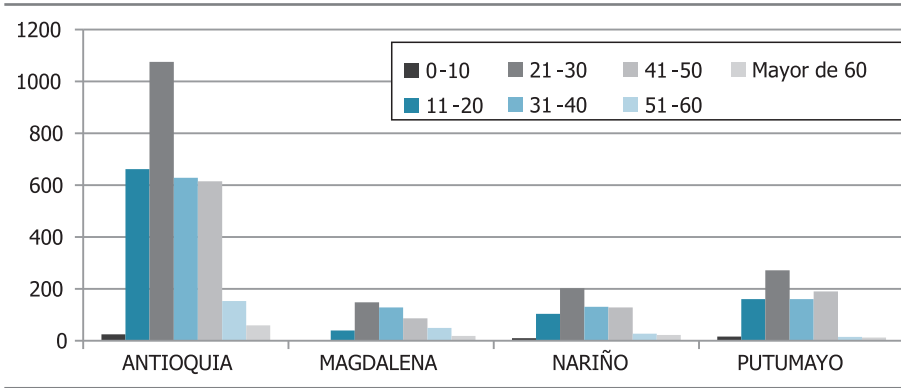
Fuente: SIRDEC

¹⁸ USAID – OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, La desaparición forzada de personas en Colombia – Guía de normas, mecanismos y procedimientos, Bogotá, 2009, p. 17.

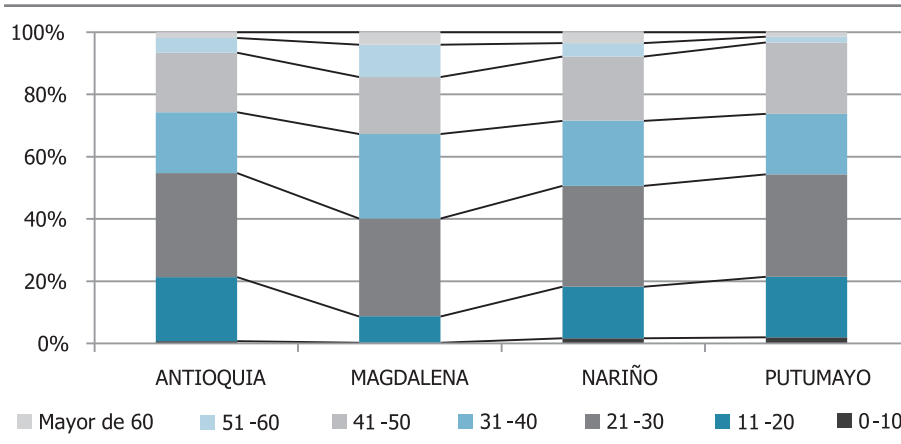
Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según rango de edad, enero de 2007 – agosto de 2010

RANGO DE EDAD							
DEPARTAMENTO	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	> 60
Antioquia	24	662	1.075	629	615	153	59
Magdalena	1	40	148	128	86	49	19
Nariño	10	104	203	131	129	27	22
Putumayo	16	161	272	161	190	15	12
TOTAL	51	967	1.968	1.049	1.020	244	112

Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según rango de edad, enero de 2007 – agosto de 2010



Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según rango de edad (%), enero de 2007 – agosto de 2010



Fuente: SIRDEC

Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según municipio (diez mayores), enero de 2007 – agosto de 2010

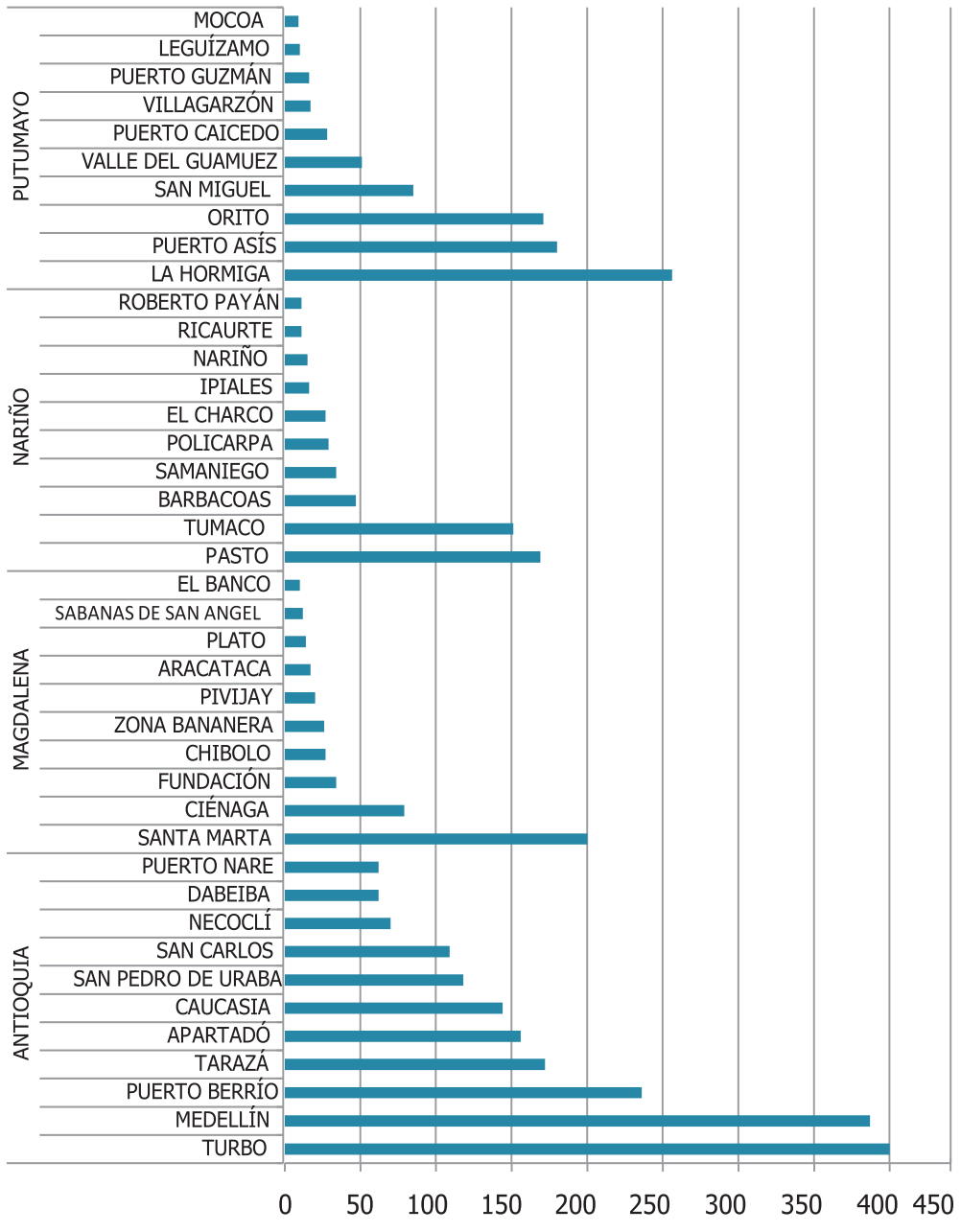
ANTIOQUIA	TOTAL
Turbo	400
Medellín	387
Puerto Berrío	236
Tarazá	172
Apartadó	156
Caucasia	144
San Pedro de Urabá	118
San Carlos	109
Necoclí	70
Dabeiba	62
Puerto Nare	62

MAGDALENA	TOTAL
Santa Marta	200
Ciénaga	79
Fundación	34
Chibolo	27
Zona bananera	26
Pivijay	20
Aracataca	17
Plato	14
Sabanas de san Ángel	12
El Banco	10

NARIÑO	TOTAL
Pasto	169
Tumaco	151
Barbacoas	47
Samaniego	34
Policarpa	29
El Charco	27
Ipiales	16
Nariño	15
Ricaurte	11
Roberto Payán	11

PUTUMAYO	TOTAL
La Hormiga	256
Puerto Asís	180
Orito	171
San Miguel	85
Valle del Guamuez	51
Puerto Caicedo	28
Villagarzón	17
Puerto Guzmán	16
Leguízamo	10
Mocoa	9

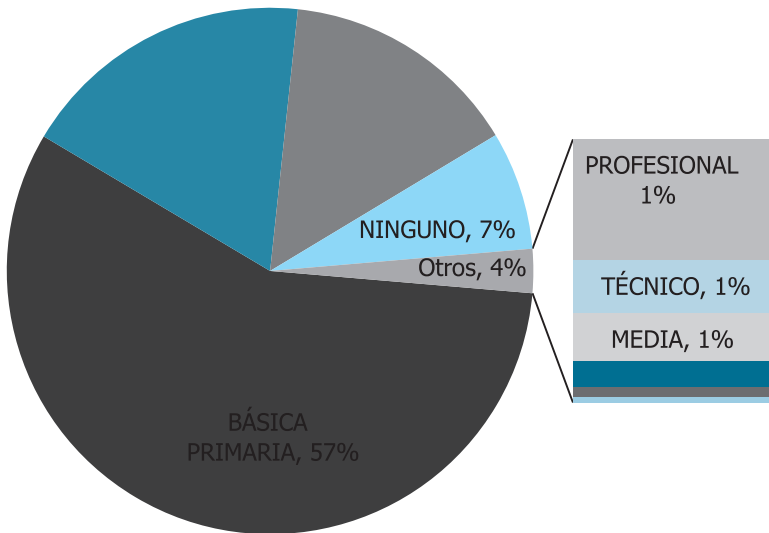
Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según municipio (diez mayores), enero de 2007 – agosto de 2010



Víctimas de desaparición presuntamente forzada, según nivel de escolaridad, enero de 2007 – agosto de 2010

NIVEL DE ESCOLARIDAD	TOTAL
Básica primaria	2.940
Básica secundaria (bachillerato básico)	933
Sin información	755
Ninguno	374
Profesional	64
Técnico	28
Media	25
Tecnológico	14
Posgrado	5
Preescolar	3

Víctimas de desaparición presuntamente forzada, según nivel de escolaridad, enero de 2007 – agosto de 2010

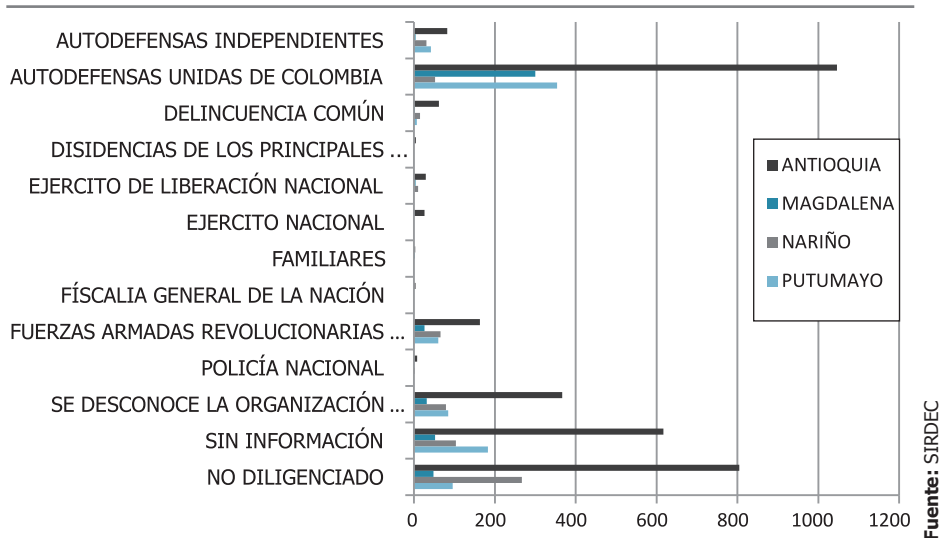


Fuente: SIRDEC

Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según posible responsable, enero de 2007 – agosto de 2010

PRESUNTO RESPONSABLE	ANTIOQUIA	MAGDALENA	NARIÑO	PUTUMAYO
Autodefensas independientes	82	4	31	42
Autodefensas unidas de Colombia	1.046	300	52	354
Delincuencia común	62	2	15	7
Disidencias de los principales grupos subversivos	5			
Ejercito de liberación nacional	29	4	10	
Ejército Nacional	26			
Familiares	3	2		
Fiscalía General de la Nación	4			
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	163	26	66	60
Policía Nacional	8	1	2	
Organización delincencial desconocida	367	32	79	85
Sin información	617	52	104	183
No diligenciado	805	48	267	96

Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según posible responsable, enero de 2007 – agosto de 2010

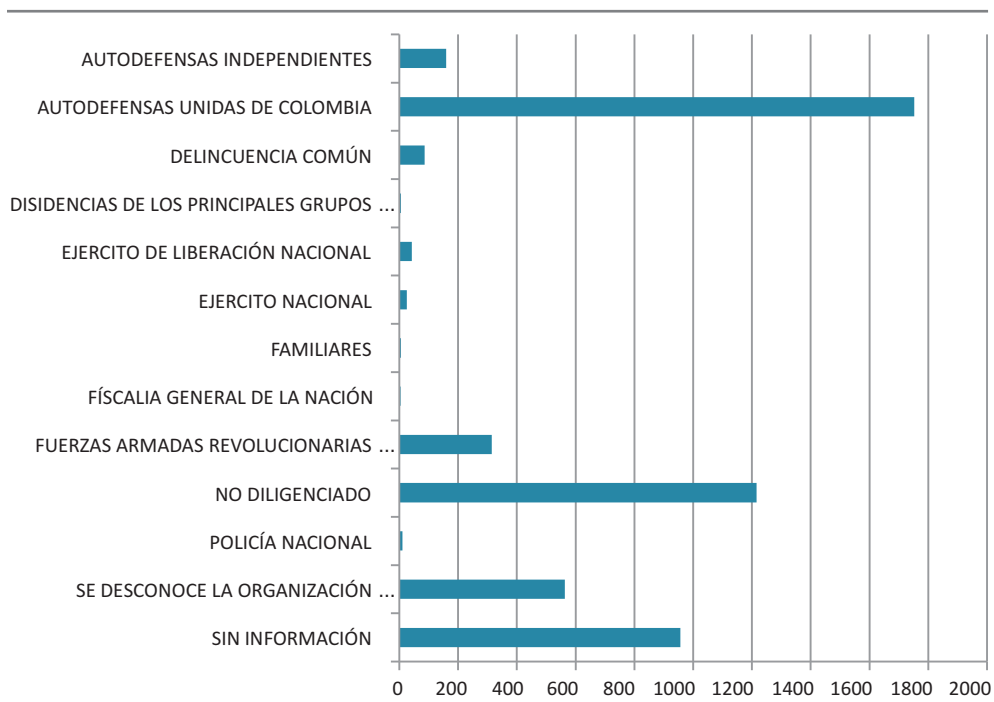


Fuente: SIRDEC

Víctimas de desaparición presuntamente forzada, según posible responsable, enero de 2007 – agosto de 2010

PRESUNTO RESPONSABLE	TOTAL DESAPARECIDOS
Autodefensas independientes	159
Autodefensas unidas de Colombia	1.752
Delincuencia común	86
Disidencias de los principales grupos subversivos	5
Ejército de Liberación Nacional	43
Ejército Nacional	26
Familiares	5
Fiscalía General de la Nación	4
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	315
No diligenciado	1.216
Policía Nacional	11
Organización delincriminal desconocida	563
Sin información	956

Víctimas de desaparición presuntamente forzada, según posible responsable, enero de 2007 – agosto de 2010

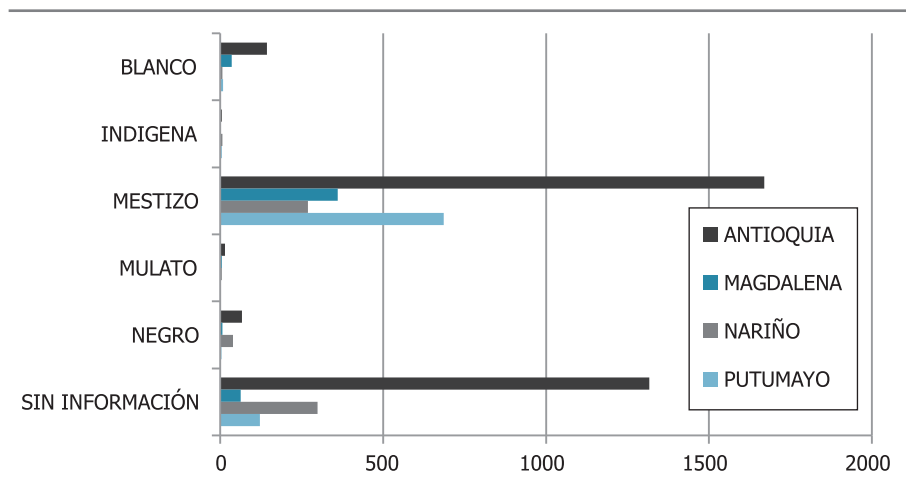


Fuente: SIRDEC

Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según ancestro racial, enero de 2007 – agosto de 2010

ANCESTRO	ANTIOQUIA	MAGDALENA	NARIÑO	PUTUMAYO
Blanco	143	35	7	9
Indígena	5		7	5
Mestizo	1.670	361	269	686
Mulato	15	5	5	1
Negro	67	7	39	4
Sin información	1.317	63	299	122

Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según ancestro racial, enero de 2007 – agosto de 2010

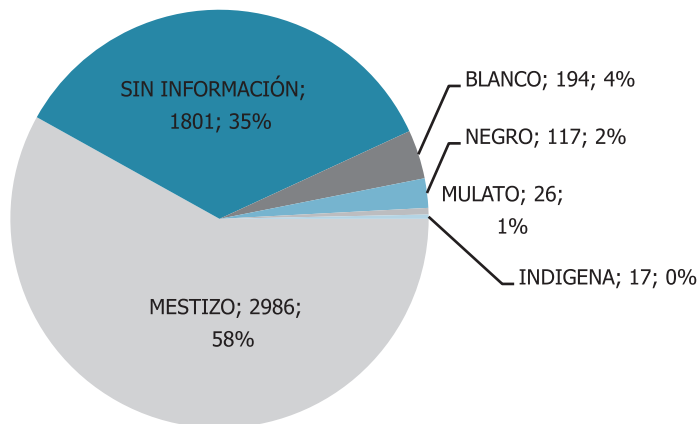


Fuente: SIRDEC

Víctimas de desaparición presuntamente forzada, según ancestro racial, enero de 2007 – agosto de 2010

ANCESTRO	TOTAL DESAPARECIDOS
Mestizo	2.986
Sin información	1.801
Blanco	194
Negro	117
Mulato	26
Indígena	17

Víctimas de desaparición presuntamente forzada, según ancestro racial, enero de 2007 – agosto de 2010



Fuente: SIRDEC

Víctimas de desaparición presuntamente forzada por departamento, según pertenencia grupal, enero de 2007 – agosto de 2010

GRUPO	ANTIOQUIA	MAGDALENA	NARIÑO	PUTUMAYO
Adictos (consumidores de drogas)	14	2		
Afro colombianos	1		10	
Asociación gremial /ONG D.H.	1	2		
Campesinos (as)	186	59	52	168
Concejales	1	1		1
Desmovilizados / reinsertados (as)	21	3	4	
Desplazados (as)	13	2		
Exconvictos (as)	22	1		
Funcionarios judiciales	1		2	1
Grupos étnicos	13		5	16
Homosexuales	1			
Indígena			2	2
Indigentes - recicladores	2			
Líderes cívicos	13	3		
Maestro - educador	3		1	1
Misión médica - trabajadores salud	1	2	1	
Ninguna	1.251	256	242	283
Otros	106	18	17	42
Pandillas	2		1	
Político - dirigente político	3			
Presunto colaborador grupo ilegal	18	9	3	1

Continúa

GRUPO	ANTIOQUIA	MAGDALENA	NARIÑO	PUTUMAYO
Reclusos (as)	1	1		
Religiosos	36	10	4	26
Servidor público (personeros, alcaldes)	3			
Sin información	1441	87	200	272
Sindicalista	12	3	1	
Trabajador(as) es sexuales	2	1	1	1
No diligenciado	50	11	80	13

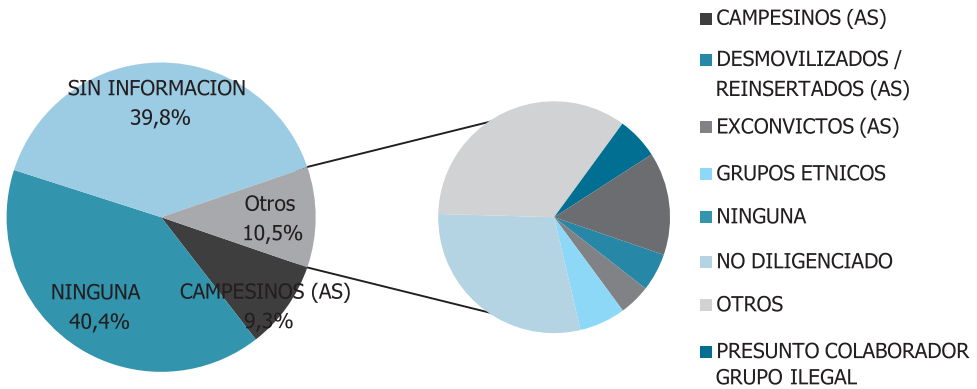
**Víctimas de desaparición presuntamente forzada,
según pertenencia grupal, enero de 2007 – agosto de 2010**

GRUPO	TOTAL DESAPARECIDOS
Adictos (consumidores de drogas)	16
Afro colombianos (afro descendientes)	10
Asociación gremial / ONG D.H.	3
Campeños (as)	465
Concejales	3
Desmovilizados / reinsertados (as)	28
Desplazados (as)	15
Exconvictos (as)	23
Funcionarios judiciales	4
Grupos étnicos	34
Homosexuales	1
Indígena	4
Indigentes - recicladores	2
Líderes cívicos	16
Maestro educador	5
Misión médica trabajadores salud	4
Ninguna	2.032
No diligenciado	154
Otros	183
Pandillas	3
Político - dirigente político	3
Presunto colaborador grupo ilegal	31
Reclusos (as)	2
Religiosos	76
Servidor público (personeros, alcaldes)	3
Sin información	2.000
Sindicalista	16
Trabajador(as) es sexuales	5

Víctimas de desaparición presuntamente forzada, según pertenencia grupal (diez mayores), enero de 2007 – agosto de 2010

GRUPO	TOTAL DESAPARECIDOS
Campe sinos (as)	465
Desmovilizados / reinsertados (as)	28
Exconvictos (as)	23
Grupos étnicos	34
Ninguna	2.032
No diligenciado	154
Otros	183
Presunto colaborador grupo ilegal	31
Religiosos	76
Sin información	2.000

Víctimas de desaparición presuntamente forzada, según pertenencia grupal (diez mayores), enero de 2007 – agosto de 2010



Fuente: SIRDEC

Los datos disponibles sobre la cantidad de personas desaparecidas presentan un notable subregistro causado, entre otras razones, por:

- I. Existencia de obstáculos para acceder al sistema de justicia y a otras instancias encargadas de recibir denuncias sobre desapariciones;
- II. Existencia de amenazas o riesgo de amenazas contra la vida e integridad de quienes denuncien o reporten casos de desaparición;
- III. Desconocimiento entre las autoridades de los rasgos característicos de las desapariciones;
- IV. Desconocimiento entre las autoridades de los mecanismos adecuados para atender las denuncias por desapariciones;

V. Desconfianza frente a las autoridades porque se las relaciona con la autoría de las desapariciones forzadas.

Las estadísticas sobre desaparición forzada no solamente presentan problemas de subregistro, sino que adicionalmente ofrecen otras falencias. Por ejemplo, no desglosan el perfil socioeconómico de las víctimas ni el carácter del victimario. Estas deficiencias son la consecuencia de que los registros no se llevan de acuerdo con los estándares internacionales establecidos.

[...] Colombia carece de un sistema estadístico que recoja adecuadamente la realidad en cuanto a las violaciones de los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario. [...] Las estadísticas oficiales actuales sobre violaciones de los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario adolecen de errores sistemáticos y accidentales. Esto puede ser, entre otros, producto de una deficiente definición de los indicadores, por no ajustarse a los instrumentos internacionales, y del empleo de una metodología menos apropiada en la recolección de los datos. [...] Otro ejemplo se refiere a la desaparición forzada. El CIC no registra los casos de desaparición forzada, a pesar de que la conducta ha sido tipificada como delito en el Código Penal vigente. Según la legislación colombiana, los autores pueden ser tanto funcionarios públicos como particulares que actúan sin vínculos con aquellos. Por el contrario, para el derecho internacional de los derechos humanos la desaparición forzada sólo puede ser cometida por funcionarios públicos o por particulares que actúen con la aquiescencia o tolerancia de aquellos. Es posible que los casos de desaparición forzada se sigan incluyendo incorrectamente en el renglón estadístico de los secuestros. Según informaciones recogidas por la oficina en lo que va del año 2004 hay registrados más de 200 casos que pueden ser calificados como desaparición forzada¹⁹.

Disponer de un sistema estadístico y de información fiable sobre la desaparición forzada de personas ayudaría a la formulación de políticas públicas orientadas a prevenir ese flagelo y, sobre todo, a buscar a las víctimas, establecer su paradero y, llegado el caso, a entregar los despojos mortales a los familiares como forma de realizar su derecho fundamental a la reparación. La carencia de tal sistema, no solamente impide sino que también obstaculiza la formulación de dichas políticas.

c. Los informes y recomendaciones de órganos internacionales de control

Los informes analíticos de algunos organismos internacionales también permiten inferir ciertas tendencias en materia de desaparición forzada. La dinámica de la práctica de desapariciones forzadas, de acuerdo con esos informes, ha registrado en Colombia dos grandes tendencias²⁰. La primera tuvo lugar entre 1973, cuando el Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involunta-

¹⁹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2005,

www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=7&cat=1

²⁰ Véase USAID – OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, obra citada.

rias recibió la primera queja originada en el país, y 1999. La segunda, a partir de 2000. Durante la primera fase, los autores eran principalmente miembros de la fuerza pública y de los organismos de seguridad. Las víctimas se concentraban entre personas que por razón de sus actividades políticas, sociales o profesionales eran percibidas como eventuales, potenciales o reales aliados o simpatizantes de grupos subversivos.

Durante la segunda fase, los autores han sido especialmente particulares que actúan en conexión directa o indirecta con las autoridades. Los autores han actuado con móviles que apuntan a "terrorizar a una parte de la población, eliminar testigos de otras desapariciones o hechos violentos, efectuar labores de 'limpieza social', así como provocar el terror y el desplazamiento"²¹.

Así, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH consignó en su informe sobre la situación de Colombia durante el año 2004²², que la práctica de la desaparición forzada se mantenía como una estrategia utilizada por los grupos paramilitares. También consignó que varias posibles desapariciones estarían asociadas al reclutamiento forzado, incluso de menores, como el realizado por esos grupos paramilitares en barrios pobres de Bogotá, Medellín y Sincelejo.

Ese informe igualmente señaló que varias denuncias en las cuales resultaba identificable la responsabilidad estatal por acción directa u omisión, ponían de manifiesto la continuidad de los nexos entre miembros de la fuerza pública y grupos armados ilegales, en especial paramilitares. Las víctimas fueron usualmente personas acusadas de tener vínculos con la insurgencia, líderes sociales, servidores públicos opuestos a los procesos de expansión y consolidación de los grupos paramilitares y víctimas de acciones de limpieza social. Asimismo indicó que la Procuraduría General de la Nación investigaba la responsabilidad del Estado, particularmente de miembros del Ejército y en menor medida de la Policía Nacional, por desapariciones forzadas ocurridas en Antioquia, Tolima, Bolívar, Caquetá, Cesar, Magdalena, Guaviare y Atlántico²³.

El Grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias visitó el país durante julio de 2005. En su informe se puntualizó que:

Cuando la misión llegó a Bogotá, se estimaba que había un total de unos 895 casos pendientes, de un total de más de 1.150 casos registrados desde 1981. El mero número de los casos pendientes atribuidos a Colombia en el informe del Grupo de Trabajo a la Comisión de Derechos Humanos en su 60º período de sesiones es prueba de que los mecanismos nacionales existentes no han conseguido producir resultados concretos en una de las importantísimas esferas esenciales de nuestro mandato: a saber, ayudar a determinar la suerte y el paradero de las víctimas, con miras a aclarar los casos de que se trate.

²¹ *Ibidem*, p. 13

²² *Ibidem*

²³ *Ibidem*.

²⁴ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Cuestión de las desapariciones forzadas o involuntarias. Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Adición Misión a Colombia, 17 de enero de 2006, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4579.pdf>

El informe de ACNUDH sobre la situación nacional en 2005 dejó constancia de que la práctica de desapariciones forzadas se hacía "más evidente cierto tiempo después de los hechos, a través del descubrimiento de fosas clandestinas, individuales o colectivas, como las de Salazar, Sardinata y del área rural de Cúcuta (Norte de Santander) y de San Onofre (Sucre). En el caso de San Onofre, se observaron los nexos entre servidores públicos de la región y paramilitares"²⁵. También dejó constancia de que a pesar de la evidencia de estos nexos no se conocían suspensiones ni sanciones.

Aquel informe incluyó referencias sobre denuncias de desapariciones forzadas atribuidas a miembros del Ejército, en los departamentos de Cesar y Putumayo y a grupos paramilitares en los departamentos de Bolívar, Meta y Valle. Igualmente incluyó referencias sobre desapariciones cometidas en Casanare y Guaviare. "La Comisión Nacional de Desaparecidos reconoció que todos los casos registrados por el Grupo de trabajo de Naciones Unidas permanecen en la impunidad"²⁶.

El reporte correspondiente al año 2006 insistió sobre el hecho de que "la desaparición forzada de personas es generalmente poco y mal registrada, pues a menudo da lugar a investigaciones por otros delitos como secuestro simple u homicidio, y generalmente se conoce mucho tiempo después de ocurrida"²⁷. Este reporte precisó que gran parte de las desapariciones ocurridas en años anteriores y conocidas durante 2006 fueron atribuidas a miembros de grupos paramilitares. También indicó que las víctimas habían sido principalmente campesinos y que entre las regiones más afectadas se encontraban Bogotá y los departamentos de Antioquia, Meta y Putumayo.

El informe relacionado con la situación vivida durante 2007 hizo particular énfasis sobre las revelaciones hechas por los líderes paramilitares desmovilizados. Estas revelaciones permitieron la ubicación de 1.009 fosas clandestinas. Ello, tal como lo reseñó el informe en cuestión, permitió recuperar los restos de 1.196 víctimas. Para entonces, un grupo de 440 víctimas logró ser identificado de manera preliminar y otro de 118 fue plenamente identificado. "Ciertamente el proceso ha revelado la manera sistemática en que estos gravísimos crímenes fueron cometidos por los grupos paramilitares y el uso generalizado de la práctica de la desaparición forzada durante los últimos años en Colombia"²⁸.

²⁵ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 20 de enero de 2006, <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=9&cat=11>

²⁶ *Ibidem*

²⁷ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 5 de marzo de 2007, <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=10&cat=11>

²⁸ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 28 de febrero de 2008, <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=11&cat=11>

El informe correspondiente al año 2008 hizo varias observaciones relacionadas con la práctica de la desaparición forzada. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:²⁹

- I. El municipio de Buenaventura presentaba uno de los más altos índices de desapariciones forzadas. Allí, según la Defensoría del Pueblo, fueron reportados 132 casos entre 2006 y 2008;
- II. La desaparición forzada se ha empleado para intimidar a enemigos en el contexto de disputas que bandas criminales y grupos armados ilegales surgidos del proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares, protagonizan en centros urbanos de Antioquia y Chocó;
- III. Las víctimas de desapariciones fueron usualmente jóvenes desempleados de familias sin recursos que habitaban en zonas urbanas marginales y en áreas rurales aisladas, defensores de derechos humanos y sindicalistas;
- IV. La fase piloto del Plan nacional de búsqueda de personas desaparecidas, que estuvo concentrada en Casanare, se limitó a recoger información que pudiera para remitir a la Fiscalía General de la Nación y a capacitar a funcionarios públicos;
- V. El Plan nacional de búsqueda de personas desaparecidas y el Mecanismo de búsqueda urgente necesitan más esfuerzos para alcanzar la efectividad deseada.

El informe del año 2009 reiteró que las víctimas de desaparición forzada eran “principalmente hombres jóvenes de escasos recursos o desempleados y habitantes de áreas urbanas marginales o zonas rurales aisladas”³⁰. Igualmente señaló que el impacto de esa violación de derechos humanos sobre las familias de las víctimas directas resultaba “verdaderamente dramático”, especialmente en aquellas familias encabezadas por mujeres.

Asimismo recaló que la mayoría de los casos conocidos continúan en la impunidad y sin resolverse. El informe reseñó casos de desapariciones atribuidas a miembros de la policía y del Batallón 21 Vargas acantonado en el municipio de Castillo (Meta).

El informe sobre la situación observada en 2010 consignó que la desaparición forzada seguía preocupando de forma importante a la Oficina del Alto Comisionado en Colombia. El mencionado informe recaló que en diciembre de 2009, la mayoría de los 10.000 casos de desaparición forzada que estaban incorporados al Registro Nacional de Desaparecidos permanecían en la impunidad. El informe anotó que en el marco de la lucha contra bandas organizadas de criminales, especialmente en Medellín, se habían reportado casos de desaparición forzada atribuidos a la Policía Nacional. También insistió en que

²⁹ Véase CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19 de febrero de 2009, <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=12&cat=11>

³⁰ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 19 de febrero de 2009, http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2009_esp.pdf

las víctimas de desaparición forzada se concentraban principalmente entre hombres jóvenes de escasos recursos o desempleados y entre habitantes de áreas urbanas marginales o zonas rurales aisladas.

d. El enfoque basado en derechos humanos

El enfoque con base en derechos humanos es un “marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos”³¹. Los postulados que sirven de fundamento a ese marco de referencia conceptual son los siguientes³²:

- I. Los procesos de programación del desarrollo deben promover la realización de los derechos humanos de acuerdo con los principios que derivan de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los instrumentos internacionales adoptados con base en la misma.

Estos principios prescriben que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes. Son universales porque todas las personas, independientemente de su nacionalidad, lugar de origen o condición social, gozan de la titularidad de los mismos derechos. Son indivisibles porque todos los derechos ya sean de naturaleza civil, política, económica, social o cultural resultan indispensables para preservar la dignidad intrínseca de las personas. En tal sentido, no es posible establecer jerarquías en las cuales algunos derechos sean más importantes que otros. Son interdependientes porque todos ellos, al tener el mismo fundamento y cumplir la misma finalidad, se encuentran relacionados de forma inherente. Así, el ejercicio y protección de un derecho suele depender, en mayor o menor grado, de la vigencia de otros derechos. De manera similar, se encuentra que cualquier acción sobre un determinado derecho tiene consecuencias sobre otros derechos.

Aquellos principios también señalan que todas las personas son sustancialmente iguales porque comparten una común dignidad. Los seres humanos, iguales en su condición de personas, están facultadas para disfrutar de sus derechos sin discriminación de ninguna índole. La discriminación se produce cuando se da lugar a cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje, origen nacional o étnico, condición u orientación sexual o de posición económica, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

³¹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, Nueva York, 2006.

³² Véase PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas, www.lac-workspace.undp.org.co/index.php?id=1741 UNDP, Los derechos humanos en el PNUD - Nota práctica, www.undp.org/governance/docs/HRPN_Spanish.pdf

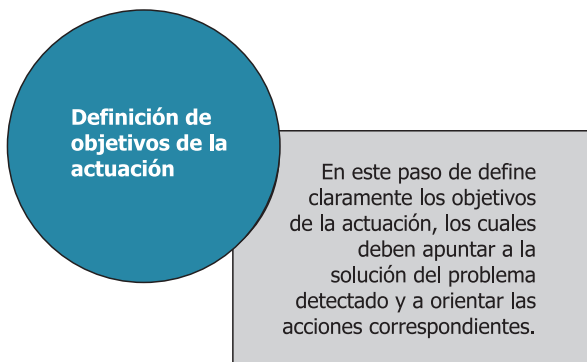
El principio de igualdad, y el consecuente principio de prohibición de discriminar, también protege el derecho de todas las personas a participar libremente en la construcción de un proceso de desarrollo económico, social, político y cultural que favorezca el pleno disfrute de los derechos y las libertades fundamentales.

- II. Las normas, los estándares y los principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos o que derivan de la misma o de otros instrumentos internacionales, deben orientar la planeación del desarrollo en todas sus fases, esto es, durante el diagnóstico y el análisis, la planificación y el diseño de los programas, la formulación de metas, objetivos y estrategias, la ejecución, el seguimiento y la evaluación.
- III. La cooperación para el desarrollo y la planeación del desarrollo deben contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las personas para reclamar sus derechos y de los actores titulares de deberes para cumplir las obligaciones que emanan del respeto de los derechos humanos.

La descrita metodología para la planeación del desarrollo busca fortalecer a las personas en su condición de titulares de derechos, con el propósito de que conozcan precisamente cuáles son esos derechos y cómo deben exigir el respeto y garantía de los mismos. También pretende, a su vez, mejorar entre los sujetos de obligaciones relacionadas con la vigencia de los derechos el conocimiento de los estándares internacionales que sobre protección de los derechos y libertades fundamentales emanan de las normas contenidas en los tratados pertinentes.

Los estándares internacionales son niveles mínimos de protección de los derechos humanos que los Estados deben observar obligatoriamente. Estos niveles se hallan señalados en los tratados internacionales que reconocen y protegen derechos humanos.

1.4. Objetivos de la actuación



- I. Vigilar que las autoridades territoriales incluyan en los Planes de Desarrollo los programas y las acciones indispensables para contribuir a prevenir la desaparición forzada de personas, a apoyar la búsqueda de los desaparecidos y a garantizar el derecho de las víctimas a la verdad y la reparación.
- II. Vigilar que el alcance y contenido de los programas diseñados para contribuir a prevenir la desaparición forzada de personas, a apoyar la búsqueda de los desaparecidos y a garantizar el derecho de las víctimas a la verdad y la reparación, respondan a los principios constitucionales y a los estándares internacionales.
- III. Velar por que los mencionados programas sean diseñados de manera técnica, de tal forma que incluyan metas e indicadores concretos, precisos y evaluables.
- IV. Exhortar a las autoridades territoriales a que diseñen, adopten y pongan en ejecución los respectivos planes de acción en derechos humanos y determinar si dichos planes responden a los criterios señalados para su elaboración.
- V. Instar a las autoridades territoriales competentes entre ellas, gobernadores, alcaldes, jefes de planeación y secretarios o quienes hagan sus veces para que los programas atrás mencionados tengan la adecuada financiación presupuestal de tal forma que puedan llevarse a cabo efectivamente.

1.5. Marco normativo



1.5.1. Marco jurídico nacional

Constitución Política

ARTÍCULO 12

Nadie será sometido a desaparición forzada [...].

Ley 589 de 2000

ARTÍCULO 8°. Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Créase una comisión nacional y permanente de búsqueda de personas desaparecidas con el fin de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales. [...]

ARTÍCULO 9°. Registro Nacional de Desaparecidos.

El Gobierno Nacional diseñará y pondrá en marcha un registro nacional de desaparecidos en el que se incluirán todos los datos de identificación de las personas desaparecidas y de inhumación y exhumación de cadáveres de personas no identificadas, [...]

ARTÍCULO 13. Mecanismo de Búsqueda Urgente. Si no se conoce el paradero de una persona se podrá solicitar a cualquier autoridad judicial, por parte de terceros y sin necesidad de mandato alguno, que disponga de inmediato de una búsqueda urgente para realizar todas las diligencias necesarias, tanto en relación con autoridades y dependencias públicas como con particulares y lugares de carácter privado, para dar con su paradero. [...]

Ley 971 de 2005

ARTÍCULO 1°. Naturaleza y finalidad. El mecanismo de búsqueda urgente es un mecanismo público tutelar de la libertad y la integridad personales y de los demás derechos y garantías que se consagran en favor de las personas que se presume han sido desaparecidas. Tiene por objeto que las autoridades judiciales realicen, en forma inmediata, todas las diligencias necesarias tendientes a su localización, como mecanismo efectivo para prevenir la comisión del delito de desaparición forzada.

En ningún caso, el mecanismo de búsqueda urgente podrá ser considerado como obstáculo, limitación o trámite previo a la acción constitucional del hábeas corpus o a la investigación penal del hecho.

Ley 986 de 2005

ARTÍCULO 1o. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer, en virtud del principio de solidaridad social y del cumplimiento de los deberes del Estado consagrados en la Constitución Política, un sistema de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, los requisitos y procedimientos para su aplicación, sus instrumentos jurídicos, sus destinatarios, y los agentes encargados de su ejecución y control.

ARTÍCULO 2o. Destinatarios de los instrumentos de protección. Los instrumentos que esta ley consagra tienen por objeto proteger a la víctima del secuestro, a su familia y a las personas que dependen económicamente del secuestrado.

Asimismo, los instrumentos de protección definidos en los Capítulos I y IV del Título II de esta ley tendrán aplicación para el caso de la empresa unipersonal cuyo titular sea una persona secuestrada.

Continúa

[Artículo declarado condicionalmente exequible “en el entendido que también son destinatarios de los instrumentos de protección consagrados en dicha ley, las víctimas de los delitos de toma de rehenes y desaparición forzada, sus familias y las personas que dependan económicamente de ellas.” (sic) Sentencia C – 394 de 2007]

Ley 1408 de 2010

ARTÍCULO 9o. Con el fin de facilitar las labores de localización de personas desaparecidas forzosamente, la Fiscalía General de la Nación, con el apoyo de las autoridades departamentales, el Ministerio Público y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, elaborarán mapas, siguiendo los métodos y recursos señalados en el Plan Nacional de Búsqueda, en donde se señale la presunta ubicación de los cuerpos o restos de la persona desaparecida forzosamente.

Parágrafo. Las autoridades de policía, de acuerdo a la información que le suministre la Fiscalía General de la Nación, tendrán la obligación de garantizar la protección de las zonas mapeadas según lo establecido en el presente artículo.

ARTÍCULO 10. El Ministerio Público al igual que la Fiscalía General de la Nación y los jueces de la República, establecerán un canal de comunicación que permita que cualquier organización social, cualquier unidad académica o cualquier individuo que tenga información sobre la localización de cuerpos o restos de personas desaparecidas forzosamente, puedan suministrarla de manera confidencial y que permita el suministro de información a las víctimas y sus representantes sobre el seguimiento relacionado con el sitio probable de ubicación de un pariente desaparecido.

Parágrafo 1o. Todas las autoridades relevantes y a las instituciones encargadas de localizar e identificar a las personas desaparecidas en el territorio nacional, se encuentran obligadas a proporcionar a las víctimas la información disponible y a brindar toda la ayuda necesaria para mejorar el proceso de localización e identificación de los casos de desaparición forzada.

Parágrafo 2o. Las autoridades relevantes de nivel nacional, departamental y municipal, deberán, en un plazo de tres (3) meses a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, designar las dependencias y funcionarios que se encargarán del cumplimiento del presente artículo.

ARTÍCULO 11. Los cuerpos y restos que no hayan sido identificados, serán rigurosamente registrados en el SIRDEC, y, en todo caso, se seguirá con las fases técnicas establecidas en el Plan Nacional de Búsqueda.

Parágrafo 1o. En los cementerios, los restos y cadáveres serán enterrados de manera individualizada y no en fosas comunes y con documentación rigurosa sobre su ubicación en el mismo. Los administradores de los cementerios garantizarán la conservación y marcación de las tumbas, de acuerdo a los requerimientos que para tal efecto desarrollará la comisión nacional de búsqueda de personas desaparecidas, en un plazo no mayor a seis (6) meses, e informarán a la Fiscalía General de la Nación o al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de la llegada de un resto o cadáver no identificado, salvo si estas entidades son quienes remiten el resto o el cadáver.

[...]

Parágrafo 3o. Las secretarías de gobierno o en su defecto la autoridad de gobierno correspondiente asegurarán que en su jurisdicción no se usarán osarios comunes, ni se destruirán o incinerarán cuerpos o restos de personas no identificadas, y que no se inhumarán sin acta de levantamiento y examen médico-legal. Dichas secretarías o autoridades informarán anualmente a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas sobre el cumplimiento de esta norma.

Decreto 4218 de 2005

ARTÍCULO 14. Registro de inhumación. Las instituciones públicas y privadas que intervienen en la inhumación de cadáveres sometidos a necropsia médicolegal deberán reportar al Registro Nacional de Desaparecidos, la información relativa a la ubicación final del cuerpo o restos óseos que permita su recuperación en caso que la investigación judicial lo requiera. Con igual finalidad, los administradores de los cementerios garantizarán la conservación y marcación de las tumbas con los datos requeridos por el Registro Nacional de Desaparecidos

Decreto 929 de 2007

ARTÍCULO 1. OBJETO. La Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas tiene carácter nacional y permanente, y su objetivo primordial será el de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales. Para cumplir con este fin, la Comisión diseñará, evaluará y apoyará la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas y conformará grupos de trabajo para casos específicos.

1.5.2. Marco jurídico internacional

Declaración universal de derechos humanos

ARTÍCULO 3.
Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Pacto internacional de derechos civiles y políticos

ARTÍCULO 9
1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta

Declaración americana de los derechos y deberes del hombre

ARTÍCULO 1.
Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Convención americana sobre derechos humanos

ARTÍCULO 7
1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas

ARTÍCULO 1
Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:

1. No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales;
2. Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo;
3. Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas y
4. Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.

Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

ARTÍCULO 1

1. Nadie será sometido a una desaparición forzada.
2. En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la desaparición forzada.

ARTÍCULO 24

1. A los efectos de la presente Convención, se entiende por víctima la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.
2. Todas las víctimas tienen el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, los progresos y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Los Estados Partes tomarán las medidas adecuadas al respecto.
3. Los Estados Partes adoptarán, todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.
4. Los Estados Partes velarán por que su legislación garantice a la víctima de una desaparición forzada el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada por los daños causados.
5. El derecho a la reparación al que se hace referencia en el párrafo 4 comprende todos los daños materiales y morales y, en su caso, otros medios de reparación tales como :
 - a) La restitución;
 - b) La readaptación;
 - c) La satisfacción; incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación;
 - d) Las garantías de no repetición.
6. Sin perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, los Estados Partes adoptarán las disposiciones apropiadas en relación con la situación jurídica de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido aclarada y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad.
7. Todo Estado Parte garantizará el derecho de las víctimas a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas y la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas.

Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

ARTÍCULO 1

1. Todo acto de desaparición forzosa constituye un ultraje a la dignidad humana. Es condenado como una negación de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y como una violación grave y manifiesta de los derechos humanos y de las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales pertinentes.

2. Todo acto de desaparición forzosa sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro.

ARTÍCULO 2

1. Ningún Estado cometerá, autorizará ni tolerará las desapariciones forzosas.

2. Los Estados actuarán a nivel nacional, regional y en cooperación con las Naciones Unidas para contribuir por todos los medios a prevenir y eliminar las desapariciones forzosas.

Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985)

11. Cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial o cuasioficial hayan violado la legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el Estado cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los daños causados. En los casos en que ya no exista el gobierno bajo cuya autoridad se produjo la acción u omisión victimizadora, el Estado o gobierno sucesor deberá proveer al resarcimiento de las víctimas.

Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. (Aprobados por la Comisión de Derechos Humanos mediante la Resolución 2005/81 de 21 de abril de 2005)

PRINCIPIO 4. El derecho de las víctimas a saber

Independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima.

[...]

PRINCIPIO 19. Deberes de los estados en materia de administración de la justicia

Los Estados emprenderán investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y adoptarán las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia penal, para que sean procesados, juzgados y condenados debidamente. Aunque la iniciativa del enjuiciamiento es en primer lugar una de las misiones del Estado, deberán adoptarse normas procesales complementarias para que las propias víctimas, sus familiares o herederos puedan tomar esa iniciativa, individual o colectivamente, en particular como partes civiles o como personas que inician un juicio en los Estados cuyo derecho procesal penal contemple

esos procedimientos. Los Estados deberán garantizar la amplia participación jurídica en el proceso judicial a todas las partes perjudicadas y a toda persona u organización no gubernamental que tenga un interés legítimo en el proceso.

**Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.
(Aprobados por la Comisión de Derechos Humanos mediante la Resolución 2005/35 de 19 de abril de 2005)**

I. OBLIGACIÓN DE RESPETAR, ASEGURAR QUE SE RESPETEN Y APLICAR LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

[...]

2. Si no lo han hecho ya, los Estados se asegurarán, según requiere el derecho internacional, de que su derecho interno sea compatible con sus obligaciones jurídicas internacionales del modo siguiente:

[...]

b) Adoptando procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces y otras medidas apropiadas que den un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia;

c) Disponiendo para las víctimas los recursos suficientes, eficaces, rápidos y apropiados que se definen más abajo, incluida la reparación; y

d) Asegurando que su derecho interno proporcione como mínimo el mismo grado de protección a las víctimas que imponen sus obligaciones internacionales.

II. ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN

3. La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos comprende, entre otros, el deber de:

a) Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones;

b) Investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional;

c) Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia, como se describe más adelante, con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación; y

d) Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación, como se describe más adelante.

[...]

VII. DERECHO DE LA VÍCTIMA A DISPONER DE RECURSOS

11. Entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario figuran los siguientes derechos de la víctima, conforme a lo previsto en el derecho internacional:

a) Acceso igual y efectivo a la justicia;

b) Reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido; y

c) Acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación.

2. FASE DE DESARROLLO

Resolución 490 de 2008:

"Artículo 20.- Fase de desarrollo. Esta fase tiene como propósito la iniciación formal del procedimiento de prevención, la escogencia de la estrategia a seguir, la determinación de las actividades a realizar y su ejecución planificada y .orientada al logro de los objetivos fijados en el diagnóstico. El resultado de esta etapa será un informe que contenga el resultado de las distintas actividades programadas.

Artículo 20.1.- Informe de iniciación y desarrollo del procedimiento. Con base en el análisis realizado en la fase preparatoria, se da inicio formal a la fase de desarrollo a través de un informe de iniciación, el cual incluirá la justificación de la(s) estrategia(s) de prevención escogida(s), el plan de actividades, la indicación de las entidades involucradas, los resultados esperados, un mínimo de indicadores, un cronograma inicial de trabajo y la manera como se informará a las personas o instituciones concernidas acerca de los distintos avances, resultados y/o finalización del procedimiento.

Artículo 20.2.- Escogencia de la estrategia de prevención. El problema detectado y los objetivos fijados en la etapa de preparación, determinan la estrategia a seguir, la cual se encuentra definida por la aplicación de una o varias de las siguientes opciones:

1. *Acción para evitar o prevención en estricto sentido.* Tiene como objeto principal impactar las políticas públicas de la materia objeto de atención, trátase de su diseño, formulación, aprobación o ejecución. En todo caso, la atención de asuntos individuales igualmente podrá ser adelantada en la lógica de esta estrategia.
2. *Vigilancia del cumplimiento de las obligaciones estatales o prevención como intervención:* Su objeto es la vigilancia focalizada de las entidades públicas o de particulares que cumplan funciones públicas, a fin de asegurar el cumplimiento de las mismas conforme a la Constitución y la ley.
3. *Identificación de responsables del incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales o prevención como sanción:* Su objeto es la iniciación de investigaciones disciplinarias y la eventual sanción de los sujetos pasivos de la actividad disciplinaria.

Parágrafo: Atendiendo el carácter dinámico de la prevención, la escogencia de las estrategias de prevención como intervención o prevención como sanción, no es óbice para activar, en todo caso, la estrategia de prevención en estricto sentido, a partir del diagnóstico realizado y las actividades planificadas y desplegadas.

Artículo 20.3.- Determinación y desarrollo de actividades. Las actividades son el conjunto de tareas concretas realizadas para alcanzar los objetivos propuestos. La determinación de las actividades es una variable dependiente del análisis que llevó a la elaboración del diagnóstico consolidado en la fase de preparación.

Teniendo en cuenta el carácter dinámico de la prevención, las actividades realizadas con anterioridad al suceso tendrán por objetivo evitar la ocurrencia del mismo; las realizadas durante el hecho buscan detenerlo y/o mitigar sus efectos dañinos y, finalmente, aquellas actividades realizadas con posterioridad, buscan evitar la ocurrencia de eventos similares hacia el futuro.

Existen actividades de gestión, actividades relacionadas con la recolección y el análisis de la información, actividades tendientes al diseño y ejecución de las estrategias preventivas, actividades tendientes a la toma de decisiones y actividades de seguimiento”.

2.1. Estrategia de prevención

La Resolución 490 de 2008 señala que la estrategia por seguir para el ejercicio del control preventivo se determina en función de la naturaleza del problema detectado y del carácter de los objetivos fijados en la etapa de preparación. La resolución prevé, en consecuencia, que dicha estrategia puede estar definida por la aplicación de una o varias de las siguientes opciones:

- I. Prevención integral como control aplicado para prevenir y evitar violaciones al ordenamiento jurídico incidiendo sobre el diseño de políticas públicas;
- II. Prevención integral como control de intervención aplicado para vigilar el cumplimiento de obligaciones estatales;
- III. Prevención integral como control aplicado para establecer responsabilidades disciplinarias por incumplir obligaciones estatales.

El presente protocolo se prepara en un esquema mixto de estrategias, a saber: la prevención integral para prevenir infracciones al ordenamiento jurídico y la prevención como vigilancia sobre el cumplimiento de obligaciones. En efecto, es un protocolo que apunta a vigilar el desempeño de las entidades encargadas de formular políticas públicas en forma de planes territoriales de desarrollo, para asegurar que estos contribuyen al eficaz cumplimiento de

obligaciones del Estado. Las obligaciones son aquellas que, previamente determinadas en la identificación y en la selección del objeto de prevención, están relacionadas con el cumplimiento de los estándares internacionales y constitucionales aplicables en materia de desaparición forzada de personas y del derecho de las víctimas de desaparición a la verdad y la reparación.

El diseño y estructura del protocolo esto es, los componentes que hacen parte de su fase de preparación acentúa la estrategia correspondiente a la prevención integral como control que se ejerce para prevenir y evitar violaciones al ordenamiento jurídico. Este tipo de control preventivo privilegia el control sobre el diseño, la aprobación y la ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

La fase de desarrollo del procedimiento esto es, el conjunto de tareas concretas realizadas para alcanzar los objetivos propuestos acentúa la estrategia correspondiente a la prevención integral como control de intervención que se aplica para vigilar el cumplimiento de obligaciones estatales.

El protocolo otorga un amplio grado de flexibilidad para valorar el objeto de la prevención, esto es, para evaluar si los Planes de Desarrollo que adoptan las entidades territoriales coadyuvan al cumplimiento de las obligaciones previamente identificadas. Sin embargo, esa flexibilidad no significa plena discrecionalidad para adelantar la mencionada evaluación. Por ello, el protocolo sistematiza los conceptos esenciales para que los servidores de la Procuraduría ejerzan el control preventivo aquí descrito guiados no por los criterios personales que tengan sobre las materias observadas, sino por los estándares internacionales y constitucionales pertinentes en materia de derechos humanos, según lo estipulan el principio ético y el principio de racionalidad colectiva. Conforme al primero,

En la toma de decisiones que involucren diversas opciones morales, el funcionario deberá guiarse no por su concepción personal acerca del asunto sino por aquella que el ordenamiento jurídico le indique, el cual se entiende compuesto no solo por la normatividad interna vigente sino por todas las demás fuentes del derecho aplicables, en especial el bloque de constitucionalidad³³.

El principio de racionalidad colectiva dispone, a su vez, que "por encima del entendimiento individual del funcionario encargado, la racionalidad que debe guiar la acción preventiva es aquella que mejor funcione dada la complejidad del asunto a tratar y mejor atienda a los intereses colectivos"³⁴.

³³ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, RESOLUCIÓN NÚMERO 490 (10 DICIEMBRE 2008) Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Prevención y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones, artículo 17.

³⁴ Ibidem.

2.2. Determinación y desarrollo de actividades

Las actividades concretas que se deben realizar para alcanzar los objetivos propuestos para la acción preventiva, se agrupan en cuatro tipos de tareas:

a. Selección de los planes que serán materia de control

El presente protocolo satisface las etapas del procedimiento básico de la actuación preventiva integral que establece la Resolución 490 de 2008. En consecuencia, es un instrumento en el cual se encuentran:

- I. Definidas y fijadas las acciones de prevención;
- II. Priorizados los temas sobre los cuales se ejercerá la función preventiva;
- III. Delimitadas las situaciones que requieren la intervención de la Procuraduría General de la Nación;
- IV. Perfilados los objetivos específicos de la actuación preventiva.

Satisfechas aquellas etapas, los funcionarios encargados de cumplir la respectiva actuación preventiva deben proceder a recopilar la documentación necesaria para seleccionar los Planes de Desarrollo sobre los cuales ejercerán control. Tal documentación resultará adecuada si permite establecer la incidencia de desapariciones forzadas en determinados municipios o regiones, caracterizar cuadros de violencia e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y valorar el impacto de situaciones de desplazamiento forzado.

De ordinario resultará altamente pertinente toda información, queja o denuncia sobre ejecuciones extrajudiciales, torturas y homicidios de personas en riesgo tales como dirigentes sindicales, defensores de derechos humanos, líderes políticos y líderes de organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado y, en general, de violaciones de derechos humanos.

En consecuencia, se deben seleccionar como materia de control:

- I. Los planes de desarrollo de aquellos municipios donde se puedan identificar situaciones que indiquen o hagan sospechar la existencia de cuadros de violaciones de derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y desaparición forzada de personas.
- II. Los planes departamentales de desarrollo siempre deben ser evaluados en la perspectiva del control preventivo aquí descrito, toda vez que estas entidades territoriales deben prestar asesoría a los municipios en asuntos relacionados con la preparación de Planes de Desarrollo.

b. Análisis del componente estratégico de los planes seleccionados

El examen de los planes seleccionados estará concentrado en su componente estratégico y en el plan de inversiones. Este examen puede guiarse por la "Matriz de verificación de programas, proyectos o actividades en el Plan de Desarrollo" que se incluye en el protocolo. Tal matriz enuncia las principales actividades que deben realizarse para satisfacer las obligaciones nacionales e internacionales que les resultan exigibles a las autoridades territoriales en

materia de derechos humanos, de prevención de desaparición forzada de personas, de búsqueda de víctimas y de realización del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La matriz puede emplearse como una tabla de chequeo para verificar si los Planes de Desarrollo incluyen programas, proyectos u otras actividades que tengan como finalidad cumplir el objetivo señalado. La matriz no constituye una guía exhaustiva de tales programas o proyectos. Solamente se propone:

- I. Proveer orientaciones para ayudar a identificar actividades que deberían estar previstas en los planes de desarrollo;
- II. Proporcionar indicaciones para identificar programas que por su enfoque o contenido, eventualmente pueden estar orientados a satisfacer las mencionadas obligaciones;
- III. Proporcionar insumos útiles para identificar aspectos sobre los cuales se deben formular recomendaciones sobre inclusión de programas en los planes de desarrollo o sobre el enfoque, contenido y alcance de los mismos.

El examen del plan de inversiones debe servir para verificar la correspondencia entre la parte estratégica del plan y la financiación de los proyectos incorporados al mismo. En consecuencia, se encontrará que los Planes de Desarrollo contribuyen efectivamente a cumplir las obligaciones del Estado en materia de prevención de la desaparición forzada y de realización de los derechos de las víctimas si:

- I. Diseñan programas y actividades que persigan esos fines;
- II. Definen metas e indicadores que permitan evaluar su ejecución;
- III. Asignan recursos suficientes para la realización de tales programas y actividades.

c. Formulación de recomendaciones

La naturaleza misma del objetivo de la actuación preventiva sobre planes de desarrollo no permite determinar que la misma tenga un punto de terminación definitivo propiamente dicho. En efecto, este tipo de actuación reclama un seguimiento continuo toda vez que los Planes de Desarrollo son dinámicos y están en permanente ejecución. Por ello, la actuación debe ser igualmente dinámica y flexible de tal manera que responda a las características cambiantes de la gestión administrativa, de la formulación de políticas públicas y de su implementación y evaluación.

Lograr ese dinamismo supone que el control preventivo aquí propuesto privilegie la formulación de recomendaciones y el monitoreo sobre el cumplimiento de las mismas. Esto facilita mantener una permanente incidencia correctiva sobre Planes de Desarrollo que ya están en marcha, porque se pueden formular recomendaciones orientadas a replantear o ajustar el enfoque y alcance de programas definidos, sin necesidad de alterar la estructura y objetivos del Plan de Desarrollo y, especialmente, de su plan de inversiones.

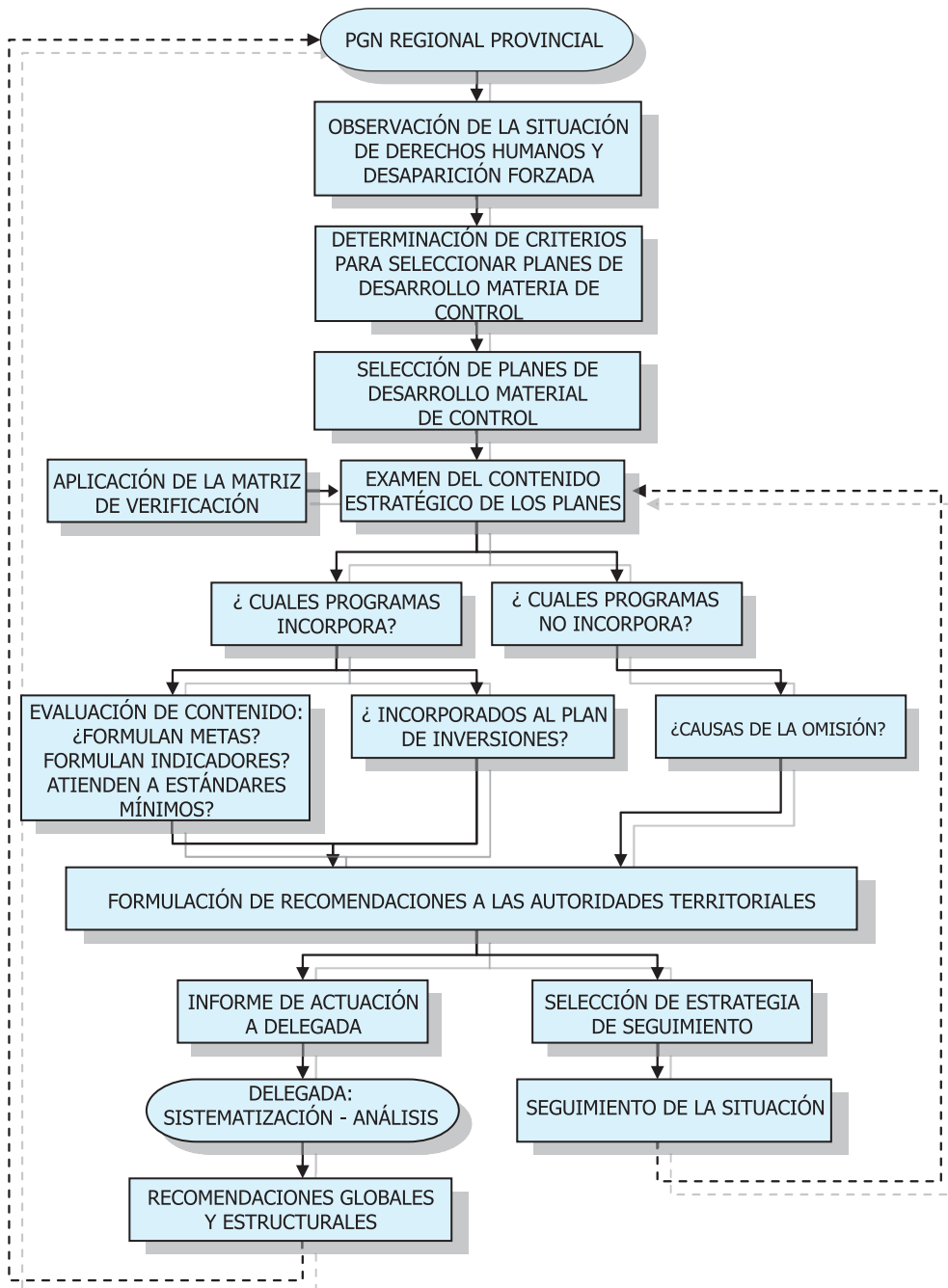
d. Seguimiento de las recomendaciones

La actuación preventiva sobre Planes de Desarrollo tiene otra característica propia: demanda la ejecución continuada de la misma. Tal como lo prevé la Resolución 490 de 2008, un seguimiento de este tipo supone que los objetivos propuestos se están alcanzando permanentemente y que, por ello, resulta necesario continuar las actividades planeadas para obtener mejores resultados de la actuación preventiva adelantada. Esta clase de actuación preventiva ofrece tres situaciones alternativas, que no son excluyentes entre sí y ofrecen caminos de control que opten por una de ellas o por una combinación entre ellas. Tales alternativas son las siguientes:

- I. Continuar el procedimiento sobre el plan o grupos de planes inicialmente seleccionados, con la finalidad de observar los resultados obtenidos a partir de la formulación de recomendaciones.
- II. Concluir el procedimiento sobre el plan o grupos de planes inicialmente seleccionados y continuarlo sobre otros planes.
- III. Sistematizar las conclusiones obtenidas a partir de la actuación puntual sobre ciertos Planes de Desarrollo, para derivar tendencias y formular recomendaciones de alcance global en el respectivo ámbito departamental.

La Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales puede, a su vez, sistematizar las conclusiones obtenidas de la actuación preventiva en los niveles territoriales con el propósito de formular recomendaciones generales referidas a la materia objeto de actuación preventiva.

Esquema de gestión para la actuación preventiva en materia de Planes de Desarrollo, con énfasis sobre desaparición forzada de personas



Matriz de verificación de programas, proyectos o actividades para la actuación preventiva en materia de Planes de Desarrollo, con énfasis sobre desaparición forzada de personas

No. de ítem	TIPO DE OBLIGACIÓN	DISPONIBILIDAD DE PROGRAMAS	
		SÍ	NO
1.	IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS NACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS		
1.1.	Programas para diseñar e implementar el plan de acción en derechos humanos		
1.2.	Programas para apoyar la ejecución del Plan Nacional de búsqueda de personas desaparecidas		
MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA			
Ley 152 de 1994, artículo 45; Decreto 519 de 2003, artículo 7; Ley del plan de desarrollo nacional, Decreto 4218 de 2005, artículo 14; Decreto 929 de 2007, artículo 2.			

No. de ítem	TIPO DE OBLIGACIÓN	DISPONIBILIDAD DE PROGRAMAS	
		SÍ	NO
2.	PREVENIR LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS		
2.1.	Programas de capacitación de los servidores públicos sobre el derecho a no ser víctima de desaparición forzada		
2.2.	Programas para mantener registros oficiales actualizados sobre las personas detenidas		
MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA			
Pacto internacional de derechos civiles y políticos, artículo 9; Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, artículo 24; Declaración americana de los derechos y deberes del hombre, artículo 1; Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, artículo 1.			

No. de ítem	TIPO DE OBLIGACIÓN	DISPONIBILIDAD DE PROGRAMAS	
		SÍ	NO
3.	CONTRIBUIR A LA BÚSQUEDA DE LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA		
3.1.	Programas de divulgación del Mecanismo de búsqueda urgente entre servidores públicos y ciudadanía		
3.2.	Programas para la conservación y marcación de las tumbas de cuerpos sin identificar		
3.3.	Programas para la construcción y mantenimiento de tumbas individuales destinadas a cuerpos sin identificar		
3.4.	Programas de divulgación y formación sobre las recomendaciones de buenas prácticas para el manejo de cuerpos sin identificar en cementerios.		
3.5.	Programas de divulgación de la ruta de búsqueda de personas desaparecidas		
MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA			
Ley 589 de 2000, artículos 8 y 9; Ley 971 de 2005, artículo 1; Ley 1408 de 2010, artículos 9, 10 y 11; Decreto 4218 de 2005, artículo 14; Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, artículo 24; Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, artículo 1; Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (Adoptada por la Asamblea general de las Naciones Unidas mediante la resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985), artículo 11.			

No. de ítem	TIPO DE OBLIGACIÓN	DISPONIBILIDAD DE PROGRAMAS	
		SÍ	NO
4.	CONTRIBUIR A LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS D LAS VÍCTIMAS		
4.1.	Programas de capacitación o sensibilización sobre el alcance y contenido del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación		
4.2.	programas de divulgación sobre el alcance y contenido del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.		
4.3.	Programas de realización del derecho a la verdad		
4.3.1.	Programas para apoyar la construcción, protección y conservación de los archivos regionales y locales de la memoria.		
4.3.2.	Vinculen al sector educativo a los procesos de reconstrucción y mantenimiento de la memoria en los ámbitos nacional, regional y local		
4.4.	Programas de realización del derecho a la rehabilitación y la reparación		
4.4.1.	Programas para contribuir a la atención psicosocial de las víctimas		
4.4.2.	Programas para el desagravio y el recuerdo de las víctimas		
4.4.3.	Programas para identificar los lugares donde se deben erigir placas conmemorativas y ubicación de las mismas		
4.4.4.	Programas para construcción y mantenimiento de de memoriales		
4.4.5.	Programas para celebrar la Semana de los detenidos- desaparecidos y el Día Internacional de los desaparecidos		
4.4.6.	Programas departamentales para apoyar la elaboración de mapas de ubicación de los cuerpos o restos de la persona desaparecida forzosamente		
4.4.7.	Programas departamentales de apoyo y asesoría a los municipios en materia de cumplimiento de obligaciones relacionadas con la desaparición forzada		

MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA

Ley 589de 2000, artículos 8 y9;Ley 986 de 2005,artículos 1 y2 ; Ley 971 de 2005, artículo 1; Ley 1408 de 2010, artículos 9,10 y 11; Decreto 4218 de 2005,artículo 14; Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, artículo 24; Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, artículo 1; Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (aprobados por la Comisión de Derechos Humanos mediante la resolución 2005/81 de 21 de abril de 2005), principios 4 y 19; Principios directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (Aprobados por la Comisión de derechos Humanos mediante la resolución 2005/35 de 19 de abril de 2005), principios I,II y VI

ANEXO

ESTRATEGIA PARA IMPULSAR LA INCLUSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CON ÉNFASIS SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA, EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LOS ENTES TERRITORIALES

INTRODUCCIÓN

Este anexo describe el alcance de las actividades que permiten impulsar y hacer seguimiento a la inclusión en los Planes Territoriales de Desarrollo, de programas relacionados con la prevención de la desaparición forzada y la búsqueda de personas desaparecidas.

Aquellas actividades se enmarcan dentro de las directrices de política institucional que orientan la función preventiva integral de la Procuraduría General de la Nación en materia de derechos humanos. En tal sentido, estas actividades también deben proporcionar a la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales información relevante y oportuna para verificar que las procuradurías regionales y provinciales contribuyen eficazmente, desde el ámbito del programa y de sus competencias, a:

- a. Vigilar el cumplimiento idóneo de las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención y represión de la desaparición forzada de personas;
- b. Realizar los derechos fundamentales de las víctimas y, especialmente, del derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

1. NATURALEZA DE LAS MESAS DE TRABAJO

Impulsar procesos de participación mediante el establecimiento de mesas interinstitucionales de trabajo, constituye el eje central de la estrategia. Estas mesas de trabajo deben servir para crear y consolidar un canal de comunicación que llegue a caracterizarse por ser:

a. Permanente

Las mesas están llamadas a adquirir continuidad tanto en el aspecto temporal como misional. Esto implica que se deben hacer esfuerzos con el propósito de que no desaparezcan después de algunas sesiones sino que, por el contrario, logren diseñar planes de acción para el corto, mediano y largo plazo de tal forma que puedan incidir efectivamente sobre el di-

seño y adopción de Planes de Desarrollo en los cuales se aborden temas relativos a la desaparición forzada y significativos, por una parte, para la prevención y represión de la misma y, por otra, para la implementación del Plan nacional de búsqueda de personas desaparecidas.

b. Concertado

Las mesas no deben desarrollar una organización jerárquica porque el propósito que buscan no es crear subordinación de algunos de sus miembros a otros de ellos, sino acordar identidad de fines a los diversos aportes que hagan quienes en ellas participen. El logro de los objetivos propuestos para las mesas demanda que sus integrantes se hallen vinculados entre sí a través de una comunicación que busca convenir medios y esfuerzos para la acción común que persiguen.

c. Organizado

La gestión concertada de las mesas debe estar complementada con esfuerzos de coordinación entre personas y medios, de tal manera que actividades y responsables de las mismas puedan ordenarse y distribuirse racionalmente. La existencia de un mecanismo de coordinación en el interior de las mesas facilitará la distribución de información y la comunicación entre todos sus integrantes. Así, estos dispondrán de medios para planificar y estructurar los planes de acción que adopten para las mesas.

d. Especializado

El ámbito temático y operativo de las mesas estará focalizado en un aspecto: la incorporación de acciones relacionadas con la prevención y represión de la desaparición forzada de personas en los Planes de Desarrollo. Esta especialización temática estará enmarcada, desde luego, dentro del marco de referencia que provee la programación y planeación del desarrollo con enfoque de derechos humanos.

e. Interinstitucional

Las mesas serán un espacio de comunicación entre servidores de la PGN, servidores de departamentos y municipios, organizaciones de la sociedad y defensores de derechos humanos. Uno de los protagonistas principales de esa comunicación tienen que ser las organizaciones de víctimas de desapariciones forzadas. Las mesas también ofrecerán espacio a organizaciones nacionales e internacionales que puedan ofrecer apoyo técnico para la gestión de las mismas.

En todo caso, el impulso y acompañamiento de las mesas de trabajo deberá ser liderado por los Procuradores Regionales, con el adecuado apoyo de la Delegada para la Descentralización ya que, según el Sistema integral de prevención, los Procuradores Territoriales tienen prelación en el ejercicio del control preventivo, cuyo fortalecimiento es el objetivo central del programa que sirve de marco para la actividad descrita.

2. OBJETIVOS DE LAS MESAS DE TRABAJO

El objetivo general de las mesas es impulsar el diseño y la incorporación en los planes de desarrollo departamentales y municipales, de programas y proyectos cuyo propósito sea fortalecer, desde el ámbito regional, el cumplimiento de los deberes que el Estado tiene en materia de prevención y represión de la desaparición forzada de personas y de garantía de derechos de las víctimas. Las mesas pueden ofrecer al respecto una importante ventaja: su cercanía con las problemáticas regionales y locales les debe permitir diseñar acciones que respondan a las particularidades que departamentos y municipios presentan en cuanto a dinámicas y características de la desaparición forzada. Esto representa una fortaleza cuando se trata de incidir sobre la inclusión del tema de la desaparición en Planes Territoriales de Desarrollo.

Se espera que el objetivo general de las mesas se concrete a través de la preparación de hojas de ruta que permitan:

- a. Diseñar actividades de formación y sensibilización sobre la naturaleza de la desaparición forzada de personas y sobre los deberes que deben cumplir las autoridades con los propósitos de prevenir y reprimir tal violación de derechos humanos, de impulsar el mecanismo de búsqueda urgente y de apoyar la implementación del Plan Nacional de búsqueda de personas desaparecidas.
- b. Obtener información directa, veraz y oportuna acerca de las dinámicas particulares que presenta la desaparición forzada en departamentos y municipios, de tal manera que se disponga de insumos útiles para impulsar políticas públicas cuyo propósito sea prevenir esa violación de derechos humanos.
- c. Formular recomendaciones para incorporar el enfoque psicosocial en las políticas públicas que se preparen e implementen con el propósito de prevenir la desaparición forzada.
- d. Proponer e impulsar la implementación de acciones orientadas a buscar, de manera general, la realización del derecho a la verdad de las víctimas de desaparición forzada y a lograr, de forma particular, la reconstrucción y preservación de archivos locales y regionales de la memoria histórica relacionada con las desapariciones, la ejecución de actos simbólicos de desagravio y de recuerdo de las víctimas y la práctica de ceremonias solemnes de entrega de restos mortales de desaparecidos acordes a las creencias de los familiares.
- f. Impulsar la construcción de redes de instituciones y organizaciones, cuyo campo de acción esté relacionado con el trabajo contra la desaparición forzada y con la defensa de los derechos de las víctimas, que estimule el intercambio de información y de experiencias y que impulse la articulación de esfuerzos para potenciar el posicionamiento del tema de la desaparición en las agendas de diseño de políticas públicas.
- f. Ofrecer apoyo técnico a las administraciones departamentales y municipales en el diseño y adopción de políticas públicas orientadas a prevenir

y reprimir la desaparición forzada y a garantizar la eficacia del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

3. ÁMBITOS MISIONALES DE INCIDENCIA

Los ámbitos de gestión de la Procuraduría General de la Nación sobre los cuales busca tener efecto la estrategia aquí descrita, son los siguientes:

a. Función preventiva general.

Las acciones de prevención general que la Procuraduría General de la Nación realiza en materia de Planes de Desarrollo, cumplen los requisitos de integralidad, precedencia, eficacia, proactividad, coherencia y cultura de la prevención.

b. Función preventiva focalizada sobre instituciones públicas con el fin de promover e impulsar el cumplimiento de la Constitución y la ley.

El ejercicio del control preventivo de la Procuraduría sobre los Planes de Desarrollo se ejerce mediante acciones concretas y apropiadas para vigilar que esos planes –como expresión concreta de las políticas públicas adoptadas por departamentos, municipios y distritos– contribuyen eficazmente a prevenir y reprimir la desaparición forzada y a garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de dicha práctica.

4. ÁREAS FUNCIONALES DE INTERVENCIÓN

Las dependencias institucionales a las cuales se propone servir de manera directa la estrategia, son:

a. Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales

La estrategia prevé instrumentos que le proporcionen a esta Delegada, información confiable para apoyar el ejercicio del control preventivo de la Procuraduría General de la Nación a favor de los derechos de las víctimas de desaparición forzada, especialmente mediante acciones de:

I. Vigilancia y seguimiento

La aplicación de la estrategia provee insumos para vigilar el adecuado funcionamiento de las mesas regionales de trabajo y para ejercer la función preventiva focalizada descrita.

II. Respuesta estructural

La aplicación de la estrategia permite identificar o suministrar información sobre problemáticas coyunturales que obstaculizan el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de prevención de la desaparición forzada, pero que por estar asociadas a líneas de intervención preventiva pueden ser tratadas dentro estrategias de impacto estructural.

III. Asesoría

La aplicación de la estrategia facilita la detección de eventuales debilidades en la gestión preventiva de las procuradurías regionales y provinciales

respecto a problemáticas relacionadas con la desaparición forzada, de tal manera que la Delegada pueda intervenir oportunamente y proporcionarles orientación sobre la forma de responder a dichas problemáticas.

IV. Coordinación interinstitucional

La aplicación de la estrategia suministra datos relevantes para hacer seguimiento a la implementación de políticas públicas relacionadas con la prevención de la desaparición forzada, con el fin de incidir desde la perspectiva propia del Ministerio Público sobre el diseño y ejecución de las mismas y de facilitar el flujo de información entre las entidades responsables de diseñar tales políticas.

b. Procuradurías Regionales y Provinciales

La estrategia contiene instrumentos que ponen a disposición de las Procuradurías Regionales y Provinciales información sistematizada sobre problemáticas que influyen en el cumplimiento de las obligaciones que deben cumplir las autoridades para garantizar el derecho a no ser víctima de desaparición forzada y los derechos de las víctimas. También es una herramienta que les permite evaluar el cumplimiento de las actividades institucionales que se deben realizar con el propósito de responder a dichas problemáticas.

5. COMPONENTES OPERATIVOS DE LA ESTRATEGIA

La estrategia para el impulso de las mesas regionales de trabajo se halla compuesta por tres ejes centrales: observación del funcionamiento, impulso al diseño de planes de acción y seguimiento de dichos planes.

a. Observación del funcionamiento

Esta observación sistematiza información básica relativa a la operatividad de esas mesas. Tales informaciones consignan datos tales como sede y fecha de instalación de la mesa; nombres de los participantes y entidades a las cuales pertenecen; números telefónicos y correos electrónicos de contacto de los participantes; agendas desarrolladas durante las reuniones de las mesas y programación y cumplimiento de reuniones.

b. Impulso al diseño de planes de acción

La Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales estimulará y apoyará entre las mesas de trabajo la preparación de planes de acción. Estos planes resultarán útiles para orientar la labor de dichas mesas y para optimizar el empleo de los recursos disponibles. Al respecto se espera que cada mesa logre puntualizar las actividades que realizará, definir los objetivos esperados para cada una de esas actividades, desglosar las acciones particulares que deben desarrollar para alcanzar los objetivos propuestos, especificar los tiempos previstos para el inicio y la finalización de las mismas y concretar responsables para la realización de las acciones acordadas.

c. Monitoreo de los planes de acción

Este monitoreo le permitirá a la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales conocer las problemáticas que serán objeto de intervención en las mesas regionales y observar de forma sistemática la evolución de las actividades concertadas por ellas. Dicha observación le proporcionará los insumos que requiere con el fin de llevar a cabo las mencionadas acciones de vigilancia y seguimiento, respuesta estructural, asesoría y coordinación institucional.

6. INSTRUMENTOS DE MONITOREO

Las informaciones indispensables para efectuar el monitoreo sobre el desarrollo de los planes de acción definidos por las mesas se sistematizarán en tres tipos de tablas. Estas se alimentarán con las informaciones que proporcionen los líderes de las mesas. Las tablas son un instrumento flexible que puede modificarse de acuerdo con la dinámica particular de cada mesa. Dichas tablas son:

a. Tabla de consignación de objetivos

Esta es una tabla que permite relacionar las actividades con sus objetivos con y resultados esperados.

Tabla I

Consignación de objetivos

FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. INCLUSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CON ÉNFASIS SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA, EN LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO		
MONITOREO DE LAS MESAS REGIONALES DE TRABAJO		
CIUDAD SEDE DE LA MESA		
ACTIVIDADES	OBJETIVOS	RESULTADO ESPERADO

b. Tabla de planificación de acciones

Esta herramienta permite relacionar las actividades con la entidad responsable del logro del objetivo y el plazo esperado para la consecución del mismo.

Tabla II
Planificación de acciones

FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. INCLUSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CON ÉNFASIS SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA, EN LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO			
MONITOREO DE LAS MESAS REGIONALES DE TRABAJO			
CIUDAD SEDE DE LA MESA			
ACTIVIDADES	RESULTADO ESPERADO	PLAZO DE REALIZACIÓN	
		INICIACIÓN	FINALIZACIÓN

c. **Tabla de control de actividades**

Este es un instrumento que permite valorar los avances logrados por las mesas en relación con cada una de las acciones definidas y con los resultados esperados.

Tabla III
Control de actividades

FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. INCLUSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CON ÉNFASIS SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA, EN LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO		
MONITOREO DE LAS MESAS REGIONALES DE TRABAJO		
CIUDAD SEDE DE LA MESA		
ACTIVIDADES	OBJETIVOS	AVANCES (EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD)

d. **Instrumento para la observación del funcionamiento**

El modelo de tabla para esta observación es el siguiente:

Tabla IV
Control de funcionamiento

FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.
INCLUSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CON
ÉNFASIS SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA, EN LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO

MONITOREO DE LAS MESAS REGIONALES DE TRABAJO

CIUDAD SEDE DE LA MESA:

FECHA DE INSTALACIÓN:

PARTICIPANTES

NOMBRE	ENTIDAD	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO

PROGRAMACIÓN DE REUNIONES

FECHA	AGENDA	SÍNTESIS DEL DESARROLLO DE LA AGENDA

