Policy Brief

El presente **Policy Brief** se realiza en el marco de la investigación conjunta[1] la cual se desarrolla con las siguientes instituciones: Observatorio de la Unidad para las Víctimas (UARIV), Instituto de la Paz y el Desarrollo (IPAZDE), Universidad Santo Tomás, Defensoría del Pueblo - Delegada para la Orientación y Atención a las Víctimas del Conflicto Armado (DOAV), Corporación Universitaria Minuto de Dios - Rectoría Bogotá y la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

Resumen ejecutivo

La desaparición forzada constituye uno de los crímenes más graves y persistentes en la historia del conflicto armado colombiano. Este fenómeno, tipificado como crimen de lesa humanidad, ha afectado de manera directa a miles de personas, configurando una de las más complejas violaciones de derechos humanos. A pesar de los avances normativos y políticos en las últimas décadas, persisten retos estructurales relacionados con la impunidad, la falta de coordinación interinstitucional y la limitada efectividad en los mecanismos de atención y reparación.

Colombia cuenta con un robusto marco normativo, que incluye la Ley 1448 de 2011, recientemente reformada por la Ley 2421 de 2024, así como decretos con fuerza de ley para pueblos étnicos y la consolidación de herramientas como el Registro Único de Víctimas (RUV). De igual modo, se han creado mecanismos como la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el Sistema Nacional de Búsqueda, en el que se encuentra la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), y programas como el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), que buscan atender las múltiples dimensiones de las afectaciones ocasionadas por la desaparición forzada en el marco del conflicto armado.

No obstante, persisten desafíos importantes: la revictimización en los programas psicosociales, la rotación de profesionales en el PAPSIVI, la falta de reconocimiento del trabajo de las mujeres buscadoras, las limitaciones presupuestales y la continuidad de dinámicas de violencia en los territorios.

Este Policy Brief presenta un panorama del marco normativo y político vigente, los avances institucionales, los desafíos persistentes y un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer la política pública de víctimas, con especial énfasis en la desaparición forzada

[1] Impactos transgeneracionales y estrategias de afrontamiento de familias víctimas de desaparición forzada en el marco del conflicto armado

Policy Brief

Contexto del Problema

El conflicto armado colombiano, de carácter multicausal y con más de seis décadas de duración, **ha tenido como una de sus expresiones más dolorosas la desaparición forzada**. Este delito, caracterizado por la privación de la libertad seguida del ocultamiento del paradero de la víctima, afecta no solo a la persona desaparecida, sino también a sus familias y comunidades, quienes enfrentan un duelo pausado y la imposibilidad de cerrar el ciclo de pérdida (Grisales, 2020).

En el plano internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la creación de la Corte Penal Internacional (2002) han sentado bases para que los Estados asuman compromisos en torno a la protección y reparación de las víctimas.

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establece que la desaparición forzada es "un crimen de lesa humanidad" y se define como "la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado".

En Colombia, la magnitud del fenómeno estimada por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad es de **210.00 personas desaparecidas; por su parte, el RUV**, que identifica a más de diez millones de víctimas del conflicto armado, ha reconocido a **228.240 víctimas de desaparición forzada,** de las cuales **60.748** son directas, es decir, quienes fueron desaparecidas[2].

Frente a las víctimas indirectas, el carácter continuado y las implicaciones en su salud mental y física, hacen de este crimen un reto central para las políticas públicas de justicia transicional, reparación y garantías de no repetición. **Según el RUV, 167,492 víctimas de desaparición forzada son víctimas indirectas, esto es un 73%** de la población por este hecho victimizante.

Marco político normativo.

Para dar respuesta a los grandes retos que implica la problemática de la desaparición forzada, el Estado Colombiano ha utilizado una serie de instrumentos, que van desde la suscripción y ratificación de tratados internacionales sobre los Derechos Humanos, y en especial sobre las prácticas de ***la desaparición forzada***, hasta la promulgación de marcos normativos que se constituyen en herramientas para enfrentar la desaparición forzada en los ámbitos judiciales, humanitarios, sociales y de memoria para la sociedad colombiana.

De conformidad con lo anterior, en **el artículo 12** de la Constitución Política de Colombia se proscribe la desaparición forzada, así como de los tratos crueles, inhumanos o degradantes: "**Artículo 12**: **Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes".**

Con todo, a través del bloque de constitucionalidad, el Estado Colombiano ha suscrito algunos convenios y tratados internacionales en materia de desaparición forzada. Destacan los siguientes:

Resolución 3450 de 1975

Resolución 33/173 de 1978

Resolución 44/162 de 1989

Resolución 47/133 de 1992

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belem do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994 y entrada en vigor el 28 de marzo de 1996
.

La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada el 20 de diciembre de 2006

Asimismo, a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se han emitido varias sentencias en esta materia, entre las que destaca la SU-297-23, que establece que "(...) el Estado colombiano (i) está obligado a garantizar que los familiares de las víctimas, de un lado, "puedan acceder a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces como medio para determinar su paradero o su estado de salud o para individualizar" a los responsables. Y del otro, cuenten con amplias oportunidades para participar de los procesos y ser escuchadas. (...) Además, (ii) le corresponde asegurar que las investigaciones se adelanten de forma diligente, exhaustiva, de oficio y dentro de un tiempo razonable, hasta que se determine el paradero de la persona o se encuentren sus restos, se establezca la verdad de lo ocurrido y se sancione a los eventuales responsables".

De igual forma, la Sentencia C-0667 de 2018, avala la puesta en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) del sector judicial, como un mecanismo humanitario y extrajudicial, necesario para la búsqueda y localización de personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado.

[2] Cifras con corte a 1 de septiembre de 2025.

Policy Brief

Las siguientes leyes han dado el marco normativo para la atención a este hecho victimizante:

Ley 418 de 1997: esta ley permite que el Estado Colombiano atienda humanitariamente a las personas afectadas por el terrorismo.

Ley 589 del 2000: (tipifica los delitos de: Desaparicion forzada, Desplazamiento forzado y Genocidio) define la desaparición forzada a partir de su relación con los crímenes de lesa humanidad ocurridos con ocasión del conflicto armado interno. Adicionalmente, crea la comisión de búsqueda de personas desaparecidas; el mecanismo de búsqueda urgente como instrumento de prevención del delito de la desaparición forzada; el registro nacional de desaparecidos y lo deja en cabeza del Instituto nacional de medicina legal y ciencias forenses.

Decreto 1290 de 2008: se dictan disposiciones para la indemnización por vía administrativa solidaria a las víctimas de desaparición forzada.

Ley 1408 de agosto 20 de 2010 reconocida como la Ley de homenaje a las víctimas de Desaparición forzada tiene como propósito rendir un homenaje a las víctimas de desaparición forzada y a sus familias, y garantizar medidas para su memoria, dignificación y reparación simbólica. como Homenaje y memoria establece el 30 de agosto como el Día Nacional de los Desaparecidos, en concordancia con el Día Internacional promovido por la ONU

Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: consolidó el marco normativo más importante en la materia, reconociendo a las víctimas del conflicto armado interno y estableciendo medidas de reparación integral. Esta ley fue complementada con los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, dirigidos a pueblos indígenas, al pueblo Rrom y a comunidades negras y afrocolombianas.

Ley 2421 de 2024: introdujo modificaciones a la Ley 1448, como la ampliación de la definición de víctima indirecta, al reconocer a familias de crianza.

Ley 2364 de 2024 o Ley Mujeres Buscadoras: reconoce y protege integralmente la labor y los derechos de las mujeres que buscan a víctimas de desaparición forzada.

Respuestas Institucionales Actuales

En primer lugar, el RUV se ha consolidado como una herramienta fundamental, tanto para el acceso a medidas de atención y reparación, como para la construcción de memoria histórica, al permitir caracterizar las afectaciones con enfoque diferencial (género, etnia, discapacidad, ciclo vital).

Por su parte, fruto del Acuerdo Final, se crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), conformado por varias instituciones[2] y mecanismos clave que trabajan de manera complementaria para afrontar las secuelas del conflicto armado y promover la construcción de una paz estable y duradera.

Frente a la desaparición forzada, la UBPD, como mecanismo extrajudicial y humanitario, desarrolla acciones que se establecen en un marco de territorialidad, diferencial, interseccional y de género, atendiendo a las demandas y dinámicas particulares de cada persona, familia y organización de búsqueda (JEP, 2019).

De igual forma, el compromiso de las instituciones, organizaciones sociales y políticas es fundamental para seguir avanzando en la búsqueda de la verdad sobre lo ocurrido y las consecuencias del conflicto armado en Colombia.

En paralelo, **el PAPSIVI, bajo la dirección del Ministerio de Salud, representa la estrategia estatal principal para ofrecer atención en salud mental y acompañamiento psicosocial a las víctimas del conflicto armado.** Este programa se enfoca especialmente en las víctimas indirectas de la desaparición forzada, abordando sus necesidades específicas y promoviendo su recuperación emocional. Este programa ha buscado responder al sufrimiento de las víctimas desde un enfoque integral, aunque enfrenta críticas por la intermitencia de su presencia territorial y por la falta de continuidad en los procesos.

En el PAPSIVI se desarrollan procesos de intervención desde una visión de pérdida ambigua y duelo pausado, situaciones que se producen en el marco del hecho traumático, la desaparición y la transformación de las condiciones de vida de las familias (Grisales, 2020). En este contexto, se comprende la pérdida ambigua como “el proceso de duelo en las personas que no tienen información sobre su ser querido(Boss, 2001, como se citó en Grisales, 2020, p. 34).

Por último, **el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 creó el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas,** como el conjunto de actores públicos, privados y sociales relacionados con este hecho, que están orientados a la articulación, la coordinación y la cooperación para implementar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y formular una política pública integral en la materia. Es de anotar que esta política está en construcción, por lo que este policy brief podría ser una herramienta que aporte a su desarrollo.

[3] Sistema compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD).

Policy Brief

Avances Identificados

Los principales avances en la política pública de víctimas incluyen:

- **Reconocimiento político jurídico de las víctimas,** lo cual no existía en décadas anteriores. En cuanto a las políticas de reparación integral, estas han buscado mitigar los daños causados por la violencia y reconstruir los proyectos de vida de las víctimas. Para las víctimas de desaparición forzada, la reparación va más allá de lo económico, ya que incluye medidas simbólicas, de rehabilitación y garantías de no repetición (Guarín, 2023).

- **Consolidación de instituciones especializadas (UBPD, JEP, CEV y UARIV)** que ubican a las víctimas en el centro de la agenda. La construcción de memoria es un elemento transversal en las respuestas institucionales. La búsqueda de la verdad sobre lo ocurrido y la dignificación de las víctimas son fundamentales para la no repetición. Los procesos psicosociales, como los mencionados por Cruz Castillo (2023), a menudo integran la memoria como un componente terapéutico y de resistencia.

- **Incorporación de enfoques diferenciales, con reconocimiento a pueblos étnicos**, mujeres, personas con discapacidad y víctimas en el exterior, entre otros grupos de especial protección constitucional.

- Progresiva **articulación con marcos internacionales**, lo cual refuerza la legitimidad de las acciones nacionales.

- **Construcción del RUV como herramienta administrativa y de memoria.**

Desafíos Persistentes

A pesar de los avances, persisten retos que limitan la efectividad de la política pública:

- Persistencia de varios conflictos en distintos territorios, que generan nuevas víctimas y amenazan a personas buscadores, liderezas y lideres sociales.

- Brecha entre diseño normativo y aplicación práctica, especialmente en zonas rurales y apartadas.

- Revictimización en programas psicosociales, debido a la alta rotación de profesionales, la necesidad de repetir testimonios y la falta de procesos sostenidos.

- Escasa credibilidad de las víctimas en la institucionalidad, producto de la fragmentación y la falta de resultados efectivos.

- Sobrecarga de las mujeres buscadoras, quienes asumen tareas de cuidado y búsqueda sin reconocimiento ni apoyo suficiente.

- Evidenciar la continuidad por persistencia del fenómeno en el post-acuerdo y su relación con nuevas dinámicas de violencia, economías ilegales y la reconfiguración de actores armados.

Recomendaciones de Política

Para fortalecer la respuesta estatal a la desaparición forzada y a las víctimas en general, se proponen las siguientes acciones:

1. Fortalecer la coordinación interinstitucional entre UBPD, JEP, UARIV, Ministerio de Salud y entidades territoriales, para evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar la articulación en terreno.

2. Para lograr una interoperabilidad real y eficaz entre los distintos sistemas de información y bases de datos relevantes, el Estado debe resolver de manera definitiva cuestiones esenciales como la estandarización y normalización de las variables de información y de los

3. Interpelar las estructuras de poder que permiten y perpetúan la desaparición forzada como estrategia de control social, terrorismo y guerra, poniendo en duda las relaciones de autoridad y las desigualdades sociopolíticas que subyacen a estos actos.

4. Consolidar un módulo psicosocial específico para la búsqueda, que combine apoyo emocional con medidas de sostenimiento económico, reconociendo al desgaste de las mujeres buscadoras.

5. Asegurar la sostenibilidad y continuidad del PAPSIVI, evitando la rotación de profesionales y garantizando procesos a mediano y largo plazo.

6. Garantizaar la atención especializada de profesionales de la salud mental de manera permanente con seguimiento de evolución del duelo por la pérdida.

7. Implementar rutas de protección y acompañamiento en diligencias judiciales, como exhumaciones y audiencias, con equipos psicosociales obligatorios.

8. Reconocer el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres buscadoras mediante medidas de reparación simbólica y material. Así como, medidas de asistencia y acceso a derechos (salud, trabajo, alimentación, vivienda, vida digna, entre otros).

9. Fortalecer la memoria histórica como garantía de no repetición, integrando las voces de las víctimas en los procesos educativos, etnoeducativos, comunitarios y culturales.

10. Incrementar los recursos presupuestales para la implementación territorial de las medidas de atención en salud mental a las víctimas de desaparición forzada, priorizando zonas rurales y comunidades étnicas con mayores afectaciones.

Policy Brief

11 Implementar la política pública nacional de manera integral, orientada tanto a atender y enfrentar las causas que generan las desapariciones como a garantizar su no repetición. Para ello, debe contemplar medidas específicas e indicadores que permitan evaluar su cumplimiento y los resultados alcanzados. En este marco, es indispensable la creación de un sistema de monitoreo independiente y transparente que asegure la rendición de

12 Asegurar la capacitación continua del personal de todas las instituciones vinculadas a los por Procesos de asesoría, orientación, búsqueda e investigación de manera que se garantice el adecuado ingreso de información en el Registro Nacional de Desaparecidos, con la implementación de mecanismos que aseguren la sistematicidad, la inmediatez y la confiabilidad de los datos.

13 Formalizar acuerdos internacionales con países vecinos que permitan el intercambio de información sobre aspectos genéticos, huellas digitales y otros elementos de identificación de las personas dadas por desaparecidas, así como con la información de centros de privación de la libertad y de movimientos migratorios.

14 Garantizar la participación vinculante de las víctimas: de manera permanente se debe prever la participación de las víctimas tanto organizadas como no organizadas en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas y programas relacionados con la desaparición forzada, asegurando que sus voces y experiencias sean el eje central de la acción estatal

Conclusión

Colombia ha avanzado en la construcción de un marco normativo e institucional para atender a las víctimas del conflicto armado, en particular frente a la desaparición forzada. Sin embargo, la efectividad de estas políticas depende de superar los desafíos en su implementación, garantizar la participación efectiva de las víctimas y abordar las causas estructurales de la violencia. El fortalecimiento del PAPSIVI, la articulación interinstitucional y el reconocimiento del trabajo de las mujeres buscadoras, así como los avances en la búsqueda de personas desaparecidas, son pasos fundamentales hacia una reparación integral.

Este documento ofrece una hoja de ruta para que la política pública integral en construcción, mencionada en el Plan Nacional de Desarrollo, no solo responda al pasado, sino que blinde a la sociedad contra la repetición de este crimen. La voluntad política y la asignación de recursos suficientes son imperativos para saldar esta deuda histórica y consolidar una paz con justicia y dignidad para las víctimas.

Integrantes e instituciones del proceso investigativo

Defensoría del Pueblo

Andrea García Cojín
Aida Serna Cortés
Nathalie Latorre González
Franklin Alverony Chamat

Universidad Santo Tomás

Jhon Edier Jaramillo Ferro
Oscar Fernando Acevedo Arango

Unidad para las Víctimas

Raúl Hernando Erazo Arango
Diana Carolina Morales López

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

Ana Yadira Barahona Rojas
Heidy Pinilla López
Ena Cristina Fernández Moreno
Edna Virginia Rodríguez Acosta

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Marcela Campos Sánchez
Darwin Cruz García
René Beltrán Camargo
Alejandro Granados García

Asesor externo independiente

Luis Alberto Bonilla Cárdenas

Bibliografía

Castro, X. y Olano, J. (2018). Reparación y la escucha del sujeto-víctima: Discursos y prácticas en la intervención social con víctimas del conflicto armado en Colombia. Revista Colombiana de Ciencias Sociales, 9(1). https://doi.org/10.21501/22161201.2610

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). Lo que sabemos de los desaparecidos en Colombia. Bogotá.
Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. (2010). Informe. Instrumentos de lucha contra la desaparición forzada. https://www.icmp.int/wpcontent/uploads/2010/03/InformeCBPD2010.pdf.

Congreso de la República. (10 de junio de 2011). Ley 1448 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Cruz Castillo, A. L., Dalmau Corredor, V. & Mesa, W.L. (2023). Cuando el cuidado y la escucha alivian el dolor y emancipan el pensamiento. Enfoques de acompañamiento psicosocial desde experiencias de organizaciones sociales en el contexto del conflicto armado colombiano. Cubun, 2(4). Recuperado a partir de https://revistasdigitales.uniboyaca.edu.co/index.php/Cubun/article/view/950Davidson, C. (2025). Crímenes de género y la Jurisdicción Especial para la Paz de Colombia.

Grisales, D. (2020). Análisis teórico de la perspectiva psicológica para el abordaje de la atención a víctimas en el programa de atención psicosocial y salud integral-PAPSIVI. https://repository.uniminuto.edu/items/feb15f3f-c75d-48a9-9658-b00ac42de37e

Heirinch Böll Stiftung. (2022). Apuntes para disputar la memoria. https://co.boell.org/es/tags/desaparicion-forzada

Naciones Unidas. (1948). Declaración universal de los derechos humanos. Paris, Francia. Recuperado a partir de de http://www.un.org/es/universal-declaration- human-rights/.

Naciones Unidas. (2012). Derecho Internacional Humanitario aplicable al conflicto armado interno en Colombia. Oficina en Colombia de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Pizarro, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. En Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión histórica del conflicto y sus víctimas (Eds.).