

INFORME: “RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS INMEDIATAS HUMANITARIAS Y LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CEMENTERIOS MUNICIPALES”

1 CONTEXTO GENERAL

El 8 de julio de 2015 el Senador Iván Cepeda Castro y el Representante Alirio Uribe, junto con las organizaciones de Derechos Humanos: Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la paz CINEP PPP, la Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, La Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, La Corporación Avre y la Fundación Paz y Vida, convocaron la Audiencia pública *“La paz se construye con hechos: entrega digna de personas no identificadas sepultadas en cementerios y enterramientos clandestinos en Colombia”*, en este espacio se realizó un balance sobre la situación de las personas inhumadas cómo no identificadas en cementerios municipales y los distintos procesos de intervención realizados por parte de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, hacia la búsqueda, localización, identificación y entrega de personas desaparecidas.

La Fiscalía General de la Nación (FGN) reportó para la fecha de la audiencia, 2.292 personas inhumadas como no identificadas en tan sólo 5 cementerios de los llanos orientales, desagregadas de la siguiente manera: 593 en Villavicencio, 528 en Granada, 130 en Vista Hermosa, 577 en San José del Guaviare y 464 en La Macarena; de éstas, informa que 1.421 fueron reportadas por el Ejército Nacional como guerrilleros dados de baja en combate, según consta en las actas de levantamiento del cadáver, sin que existan reportes de antecedentes penales o sentencias contra las personas inhumadas¹.

Entre el año 2010 y 2015, la (FGN) y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLyCF), entregaron 77 cuerpos de los cementerios de los llanos orientales. En promedio se restituyeron 15 cuerpos por año, lo cual indica que, a este ritmo, hacen falta 144 años para entregar dignamente el total de los cuerpos inhumados tan sólo en estos cinco cementerios.

¹ Respuesta de Fiscalía General de la Nación a la proposición No. 172 del 1 de julio de 2015.

Esta situación evidenció la urgente necesidad de acelerar este proceso dotándolo de recursos humanos, técnicos, financieros y, ante todo, de *voluntad política* por parte del gobierno a través las entidades competentes, no sólo para los Llanos Orientales, sino involucrando el resto del país. De esta manera, una de las principales conclusiones de la audiencia fue la petición a la Mesa de conversaciones para que adoptaran medidas de carácter humanitario que acelerara la restitución digna de los cuerpos inhumados como no identificados a sus respectivas familias.

El 17 de octubre de 2015, las partes de la mesa de conversaciones de la Habana publican el comunicado Conjunto No. 62 que estableció dos acuerdos, en primer lugar, poner en marcha unas primeras medidas inmediatas humanitarias de búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado interno que se pondrían en marcha antes de la firma del Acuerdo Final y, en segundo lugar, la creación de una Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, que entraría en funcionamiento una vez ratificado el acuerdo.

Este informe tiene como propósito entregar a la directora de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) un balance de la implementación de estas medidas, que se construye con información oficial aportada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior e información aportada por las organizaciones de derechos humanos y de víctimas que han participado de manera activa en la implementación de las medidas así como de su seguimiento.²

El informe consta de tres capítulos: en el primero se analiza la información de cada una de las fuentes oficiales consultadas en cuanto a los resultados de las medidas; un segundo capítulo en el que se analizan los datos comparativamente; y un tercer capítulo de conclusiones y recomendaciones.

² Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la paz CINEP PPP, la Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, La Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, la Fundación Paz y Vida, la Corporación Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial –EQUITAS, el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE y El Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos.

Capítulo 1. Reporte institucional sobre la búsqueda, localización, identificación y entrega digna de personas inhumadas como no identificadas e identificadas sin reclamar.

Fiscalía General de la Nación

Dirección de Justicia Transicional: La FGN a través de la Unidad de Justicia Transicional, señala que desde la creación de la Sub-Unidad de Apoyo a la Búsqueda de desaparecidos, hoy Grupo de Búsqueda, Identificación y entrega de personas Desaparecidas en el marco de la ley de Justicia y paz se han realizado las siguientes labores:

- Se han exhumado a la fecha 8.969 cuerpos tanto de sitios de disposición en campo abierto como de cementerios, que han sido analizados en los laboratorios de C.T.I., INMLYCF y la DIJIN.
- Desde su conformación se han intervenido 14 cementerios municipales, así:

Tabla No. 1 Total de cuerpos inhumados³

Cementerio	Cuerpos
Villavicencio (Meta)	617
Vista Hermosa (Meta)	130
San José del Guaviare	571
Florencia (Caquetá)	66
Pitalito (Huila)	37
Cimitarra (Santander)	139
Cementerio Universal de Medellín	19
Bojayá (Chocó)	84
Marsella (Risaralda)	396
Bocas de Satinga (Nariño)	33
Cristo Rey (Antioquia)	42
EL Carmen (Antioquia)	49
Total	2183

³ Las cifras se toman textualmente de la respuesta oficial de FGN.

Según el reporte, los cuerpos inhumados en estos 14 cementerios se encuentran en etapa documentación, exhumación y localización de los familiares.

- **Censo Nacional de Personas No Identificadas:** la Dirección de Justicia Transicional de la FGN realizó un censo de personas no identificadas reportados como inhumados en cementerios municipales, con las administraciones locales con los siguientes resultados:
- Se ofició a **1.114 Alcaldías municipales**, de las cuales recibieron respuesta de **853**, que dan cuenta de lo siguiente:⁴
 - **454** alcaldías respondieron que en los respectivos cementerios existen personas inhumadas sin identificar. Estos municipios reportaron **20.453 cuerpos inhumados como no identificados-CNI**.
 - **360** alcaldías respondieron que dentro de sus registros existentes **no** encontraron CNI.
 - **39** alcaldías respondieron que no les es posible suministrar información requerida por razones tales como: los párrocos o el INMLyCF son quienes llevan el registro.
 - **261** no respondieron a los requerimientos
- **Grupo de Fiscales para cementerios que registran Cuerpos No Identificados.** se conformó un equipo de tan solo **3** fiscales para atender todos los de casos de CNI inhumados en los cementerios municipales de Vista Hermosa, La Macarena, San José del Guaviare, Granada y Villavicencio en la Región de los Llanos Orientales. En las labores desarrolladas por este equipo, se ha logrado determinar que en estos cementerios se encuentran sepultados 2.304 CNI, de las cuales se han logrado identificar a través del procedimiento de necrodactilia a 899 personas y se han realizado 186 entregas de cuerpos a sus respectivos familiares.

Cuadro 1: resultados de intervención en los 5 cementerios de los Llanos Orientales⁵

⁴ Información aportada por FGN a corte Febrero 2018

⁵ Las cifras se toman textualmente de la respuesta oficial de FGN a corte febrero 2018.

#	Cementerios Municipales	CNI Sepultados	Cuerpos Identificados	Cuerpos Exhumados	Cuerpos No Identificados	Cuerpos Entregados	CNI reportados como muertos en Combate	Cuerpos Exhumados en el marco de Com. 62
1	San José del Guaviare	571	186	180	385	41	410	74
2	Granada	528	277	230	251	77	450	94
3	Macarena	464	160	289	304	37	424	185
4	Villavicencio	611	246	617	371	21	350	24
5	Vistahermosa	130	30	107	60	10	40	55
Total General		2.304	899	657	1.371	186	1.674	432

Fuente: Datos obtenidos de respuesta de derecho de petición de la Fiscalía General de la Nación del 09 de febrero de 2018

Cuadro 2: Reporte de cementerios priorizados - Fiscalía General de la Nación

Municipio	Cementerio	Cuerpos Exhumados antes del Comunicado 62	Cuerpos Exhumados después del Comunicado 62
Marsella (Risaralda)	Ms. Jesús María Estrada	27	0
Cimitarra (Santander)	Cementerio Municipal	36	103
Bocas de Satinga (Nariño)	Cementerio Municipal	37	0
La Plata (Huila)	Jardines de Paz	0	70
Yarumal (Antioquia)	Cementerio Cristo Rey	0	42
	Cementerio El Carmen	0	49
Bojayá (Chocó)	Bojayá	0	77
	Total	100	341
5 cementerios de los Llanos Orientales		1005	432
Total Cementerios. Priorizados + Llanos Orientales		1105	773

Fuente: Respuesta de la Fiscalía General de la Nación del 09 de febrero de 2018

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES –INMLyCF

El INMLyCF informó que desde el momento de la aprobación de las medidas contenidas en el Comunicado No. 62, implementó el plan denominado “**Plan nacional de búsqueda, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado**”, dando los siguientes resultados:

Cuadro 3: intervención priorizada de cementerios comunicado no. 62 de la Habana - INMLyCF

Cementerio intervenido	Exhumados	Cuerpos		Identificación			
		Con abordaje forense	Pendientes de abordaje forense	Cuerpos identificados	Pendientes de entrega	Pendiente ubicación de familia para entrega	Cuerpos entregados
Bocas de Satinga - Nariño	35	35	0	4	3	0	1
Cimitarra - Santander	141	141	0	14	7	7	0
La plata	37	37	0	10	0	4	6
Florenia	69	69	0	1	0	1	0
Puente Nacional	13	13	0	0	0	0	0
Yarumal	89	89	0		0	0	0
Bojayá	77	77	0	0	0	0	0
Total	461	461	0	29	10	12	7

Fuente: Respuesta de derecho de petición del INMLyCF del 18 de enero de 2018

Según lo informado por el INMLyCF, en cada uno de los cementerios intervenidos e ilustrados en el cuadro (3) se realizó un abordaje forense integral que da como resultado la exhumación de 461 cuerpos y la identificación de 29 de ellos.

Asimismo, en el marco de las medidas inmediatas para la construcción de confianza se creó un plan especial entre el INMLyCF y el Comité de Internacional de la Cruz Roja (CICR) para la obtención de información para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado en el marco humanitario. Mediante dicho plan se realizó el abordaje forense integral de 22 cuerpos, 11 de ellos en la ciudad de Medellín, 4 en Bucaramanga, 3 en Florenia, 3 en Tumaco y 1 en Buenaventura. De los 22 cuerpos, 11 ya fueron entregados a los familiares, 5 están identificados y en proceso de entrega y los 6 restantes están en proceso de identificación.

Es importante señalar que las cifras reportadas en las tablas No. 1 y 2 son tomadas de forma textual de la respuesta del derecho de petición de la Fiscalía General de la Nación con corte al 9 de febrero de 2018. Estas cifras presentan registros diferentes en los estados que se encuentran los cuerpos inhumados como no identificados los cuales no son muy claros al momento de comparar con el total de inhumados y al tratarse de reportes distintos con los aportados por el INMLyCF no se pueden comparar .

CENSO NACIONAL DE INTERVENCIÓN A CEMENTERIOS, MINISTERIO DEL INTERIOR

El Ministerio del Interior, durante los últimos 5 años ha ejecutado más de 9 mil millones de pesos, bajo el proyecto denominado “*búsqueda de personas no identificadas en cementerios*” que integra 6 componentes: Diagnóstico Multidimensional de 426 cementerios; Mapeo de 101 cementerios diagnosticados; 6 Jornadas de sensibilización y capacitación con 360 sepultureros, administradores de cementerios y personal de alcaldías y entidades provenientes de 194 cementerios ubicados en 121 municipios, de 26 departamentos, que han contado con la presencia y acompañamiento del nivel nacional; 3 Jornadas de acompañamiento técnico a entidades territoriales para una mejor gestión de los cementerios, que reunió a 22 secretarios de gobierno; Cofinanciación para la adecuación de instalaciones de camposantos, a través de la construcción de 630 osarios en terrenos del cementerio central de Florencia, como apoyo a la exhumación de 645 probables personas no identificadas; Emisión de la circular externa del ministerio OFI17-37585-DDH-2400, dirigida a gobernadores y alcaldes del país, para la implementación de buenas prácticas de inhumación, conservación y custodia en cementerios de los cuerpos o restos humanos de personas no identificadas (PNI) o identificadas no reclamadas. (sic!)

Tabla No. 2 Total de cuerpos no identificados en cementerios del país.

Departamento	Número Cementerios reportados por Mininterior	Número de personas inhumadas como no identificadas
26	426	26.395

Fuente: Respuesta a derecho de petición por parte de Ministerio del Interior de enero 15 de 2018

De acuerdo a lo reportado por el Ministerio a corte 31 de diciembre de 2017 se diagnosticaron 426 cementerios de los cuales 54 de ellos no reportan personas inhumadas como no identificadas. Con base en este trabajo concluyen que: los datos de personas inhumadas como no identificadas están incompletos y las entidades competentes manejan datos parciales. El 69% de los cementerios son privados, el 27% públicos, 4% mixtos, resaltando que el manejo y administración es asumida por particulares. Según la respuesta del Ministerio, tan solo el 35% de los municipios contemplan dentro del plan de desarrollo municipal, algún tipo de proyecto o rubro destinado para el manejo y cuidado de los cementerios; esta cifra es del 6% cuando se pregunta a nivel departamental.

Los resultados del diagnóstico multidimensional son:

Tabla No. 3 Resultados obtenidos por el Ministerio del Interior

Universo de cementerios diagnosticados según Mininterior	426
Personas inhumadas como no identificadas e identificadas no reclamadas	30.750
Personas inhumadas como no identificadas	26.395
Personas inhumadas como NN identificadas no reclamadas	4.355
Número de cementerios donde hay Cremación de personas sin identificar	3
Osario como segundo sitio de inhumación	24%
Fosa común como segundo sitio de inhumación	27%
Áreas de inhumación estatal con espacios especiales dentro del c. santo	18%
Áreas de inhumación estatal con espacios especiales PARCIALES dentro del c. Santo	15%
Sin Áreas de inhumación estatal con espacios especiales dentro del c. Santo	67%
Rotulación alterada de bóvedas por desconocidos	7%
Profanación	4%
Pérdida de bóvedas o tumbas	9%
Cementerios con morgue o sala de autopsia	3%
Cementerios con morgue o sala de autopsia PARCIAL	45%
Cementerios SIN morgue o sala de autopsia	52%
Cementerios con programas de disposición de residuos limpieza y desinfección	23%
Cementerios con programas PARCIALES de disposición de residuos limpieza y desinfección	16%
Cementerios SIN programas de disposición de residuos limpieza y desinfección	57%
Cementerios con contratos de trabajo formalizados	63%
Cementerios con trabajadores no formalizados	37%
Trabajadores capacitados para cumplir sus funciones	40%
Trabajadores con cobertura de SGSSS Y ARL	61%

Fuente: Respuesta a derecho de petición por parte de Ministerio del Interior de enero 15 de 2018

CEMENTERIOS LLANOS ORIENTALES

Tabla No.4 Reporte de cuerpos inhumados en Llanos Orientales

Total de registros de personas inhumadas como no identificadas encontrados en el Cementerio Central de Villavicencio.	679
Total de registros de personas inhumadas como no identificadas encontrados en el cementerio "La Resurrección" de Granada.	609
Total de registros de personas inhumadas como no identificadas encontrados en los cementerios Municipal de San José, Antiguo San José, parque Cementerio Jardines del Paraíso ubicados en San José del Guaviare.	686

Fuente: Respuesta a derecho de petición por parte de Ministerio del Interior de enero 15 de 2018

Estas cifras fueron tomadas de forma textual de la respuesta al derecho de petición, elevado al Ministerio del Interior.

El Ministerio del Interior reportó que para la ejecución de los **6 componentes** señalados anteriormente el Estado ha asignado del presupuesto nacional durante los últimos 5 años, lo siguiente:

Tabla 5: Recursos invertidos

Año	Asignación MinHacienda
2013	\$2.126.000.000
2014	\$2.617.773.382
2015	\$1.422.000.000
2016	\$1.250.000.000
2017	\$500.000.000
Total	9.138.497.906

Fuente: Respuesta a derecho de petición por parte de Mininterior de enero 15 de 2018

Al revisar este reporte, no es claro el nivel de coordinación y articulación del Ministerio del Interior en la ejecución de los "diagnósticos multidimensionales" a las intervenciones realizadas por la FGN y el INMLyCF en los cementerios priorizados en el desarrollo de las medidas inmediatas.

En la respuesta del Ministerio tampoco es claro si el proyecto cuenta con un censo de todos los cementerios privados, públicos, mixtos y comunitarios en todos los departamentos y municipios del país. Colombia no cuenta con una cifra consolidada que responda a: número de cementerios, quién los administra y si cuentan con personas inhumadas como no identificadas o identificadas sin reclamar.

En la respuesta el Ministerio del Interior señala que el “diagnóstico multidimensional” que valga la pena señalar no fue entregado en la respuesta, cuenta con resultados parciales porque la mayoría de la información solicitada es de carácter reservado por la autoridad competente.

Capítulo 2: ANÁLISIS DE RESULTADOS OBTENIDOS EN IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS INMEDIATAS HUMANITARIAS

De acuerdo con la información oficial reportada por La Fiscalía General de la Nación y por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses los resultados obtenidos durante la implementación de las medidas inmediatas humanitarias, son los siguientes:

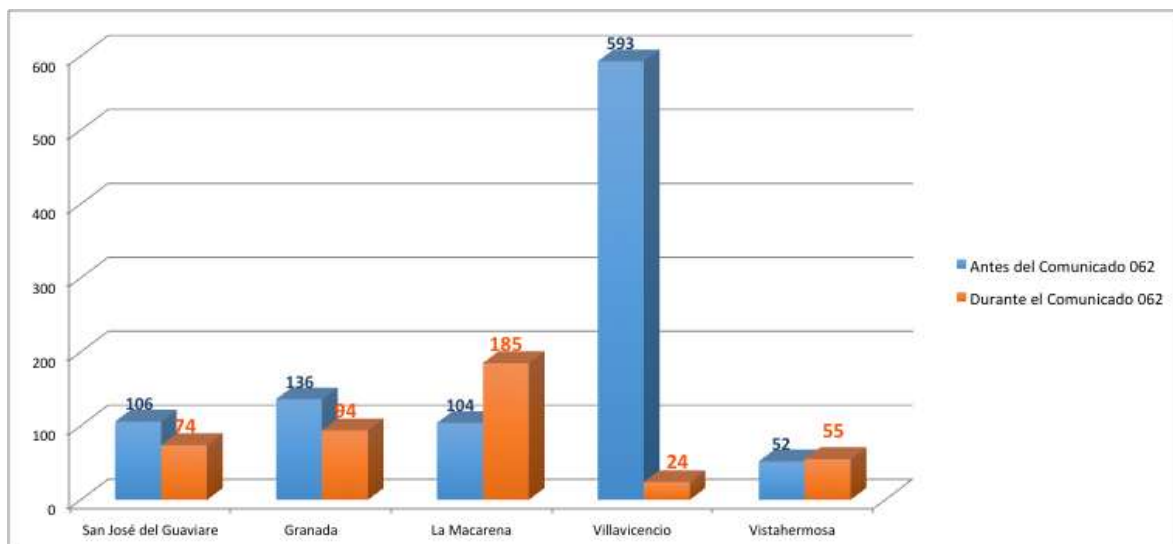
- 1) Para el caso de los 5 cementerios de los Llanos Orientales se contó con un equipo de 3 Fiscales para la fase de documentación, estos mismos Fiscales apoyan la intervención de los 7 cementerios priorizados en el país, con los siguientes resultados:

Cuadro 1: resultados de intervención en los 5 cementerios de los Llanos Orientales

CEMENTERIOS / PERIODO	Cuerpos exhumados, reportes Fiscalía General de la Nación				
	Audiencia Pública (Respuesta 1 de julio 2015)	Comunicado 062 (Respuesta 9 de febrero 2018)	Total	% Hasta 1 julio 2015	% Comunicado 062
San José del Guaviare	106	74	180	59	41
Granada	136	94	230	59	41
La Macarena	104	185	289	36	64
Villavicencio	593	24	617	96	4
Vistahermosa	52	55	107	49	51
Total	991	432	1423	70	30

Fuente: Datos obtenidos de respuesta de derecho de petición de la Fiscalía General de la Nación del 09 de febrero de 2018

Gráfica No. 1 Porcentaje de cuerpos exhumados antes y después del Comunicado No. 62 de octubre de 2015



Fuente: Datos obtenidos de respuesta de derecho de petición de la Fiscalía General de la Nación del 09 de febrero de 2018

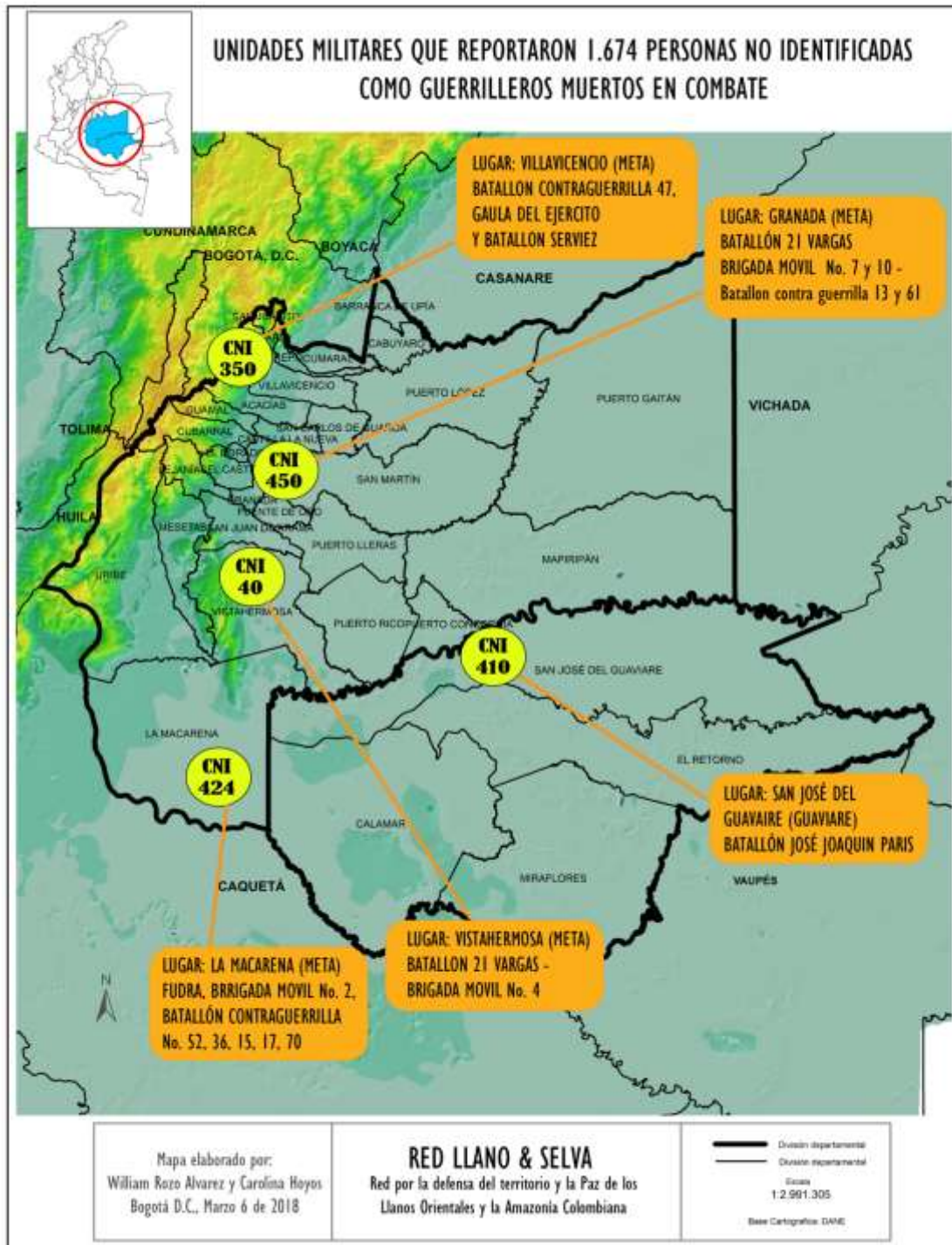
Asimismo, se logró la restitución de los cuerpos a 109 familias bajo el comunicado No.62⁶ y se identificaron 69 cuerpos más⁷ que se encontraban en condición de no identificados.

De igual manera se determinó en este periodo que de los 2.304 CNI inhumados en los 5 Cementerios 1.674 fueron reportados como muertos en combate, lo que tendrá que valorarse si corresponde o no a hechos ocurridos en el marco o con ocasión del conflicto armado.

⁶ Esta cifra resulta de restar el total de cuerpos restituidos a las familias según respuesta del 9 de febrero de 2018 y los datos suministrados en la audiencia pública del 1 de julio de 2015.

⁷ *Ibidem*

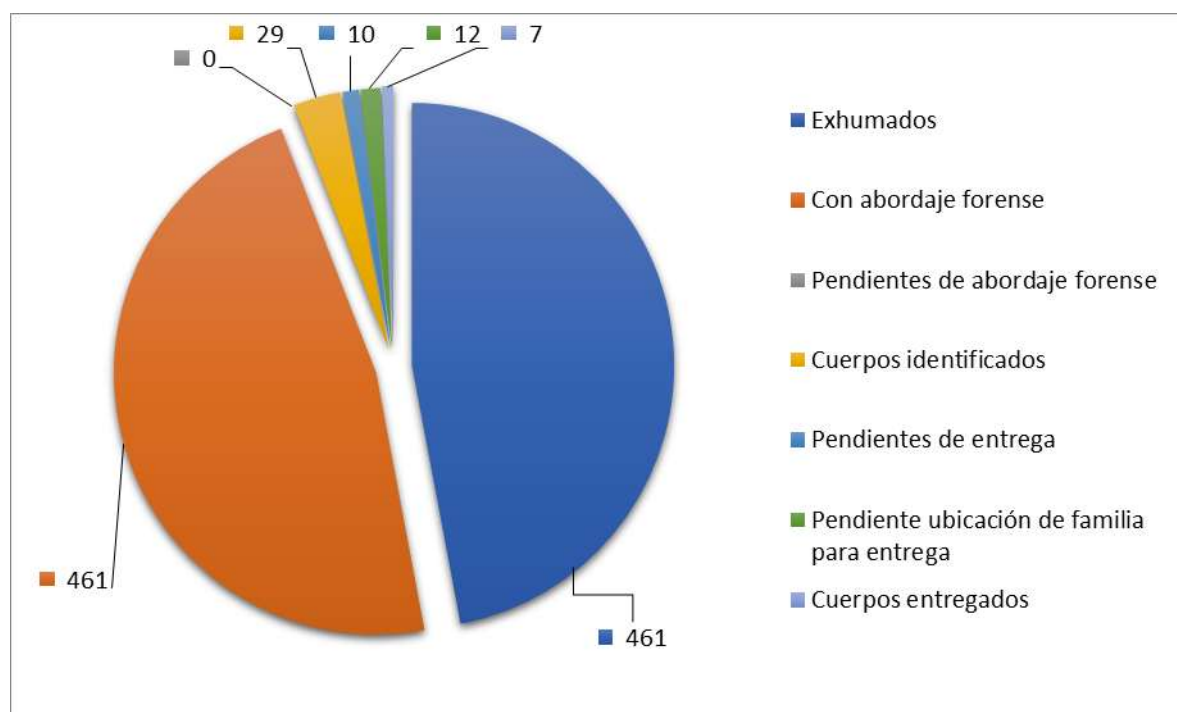
MAPA 1 DE UNIDADES MILITARES CON REPORTE DE CNI



A nivel nacional la FGN informo que intervino en siete cementerios ubicados en Cimitarra, La Plata Huila, Yarumal, Bojayá y Marsella, los cuales fueron priorizados, dando como resultado la exhumación de 341 cuerpos, sin reporte de identificados, ni de restitución a sus familias.

Asimismo, el INMLyCF reporto que en el mismo periodo exhumo 461 cuerpos en los cementerios de Bocas de Satinga, Cimitarra, La Plata Huila, Florencia, Puente Nacional, Yarumal y Bojayá, de los 461 cuerpos se identificó 29 cuerpos y se exhumó 22 cuerpos en coordinación con el CICR.

Gráfico No. 2 **Resultados presentados por el INMLyCF**



Fuente: Respuesta de derecho de petición del INMLyCF del 18 de enero de 2018

Al realizar el análisis sobre indicadores se evidencia que el INMLyCF y la FGN presentan información distinta aun cuando se supone que es una intervención articulada, bajo un mismo plan de intervención y en las respuestas oficiales se citan mutuamente:

1. INMLyCF incluye dentro de los indicadores a Bocas de Satinga: 35 cuerpos exhumados, 4 Identificados, 1 entregado, mientras que FGN indica en su reporte 0 cuerpos

exhumados a Bocas de Satinga y además aclara que esto se abordó antes de los Acuerdos de la Habana (2010-2015)

2. Las cifras aportadas por la FGN no están desagregadas, por lo cual no puede saber en qué etapa se encuentra cada uno de los 2183 personas que reportan como inhumadas como no identificadas en los cementerios priorizados por esa institución.
3. Al reportar cifras distintas no se puede hacer un balance claro de lo que ha sido la labor de cada una las instituciones responsables de las medidas, así como evaluar el grado de coordinación en el desarrollo de una estrategia integral para abordar un fenómeno tan complejo, como es la búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas, ya sea que se encuentren en sitios de disposición a campo abierto o en cementerios.
4. Frente a las labores de identificación se observa en las respuestas recibidas que el número más bajo durante este periodo corresponde al número de cuerpos identificados. Si se toman las cifras de FGN de cuerpos exhumados en el marco de medidas humanitarias, 773 (incluyendo los llanos orientales) y el número de cuerpos identificados de acuerdo con el INMLyCF de 25⁸, se tiene apenas un 3.2% de cuerpos identificados, lo cual muestra claramente el reto técnico en materia de identificación y entrega de cuerpos, que representa menos del 1% del total reportados en los cementerios.
5. Estos reportes confirman que unas de las principales dificultades esta en las labores de identificación adelantadas por el INMLyCF que reflejan un atraso, que deja un saldo desfavorable de personas aún sin identificar, pese a tener la custodia, por varios años, de dichos cuerpos.
6. El proceso de intervención de llanos orientales es el que muestra mayores resultados frente al número de personas identificadas y entregadas a sus familiares. Es importante señalar que este proceso inicia en el 2010 y ha contado desde ese momento con un acompañamiento robusto de varias organizaciones de la sociedad civil, así como vigilancia de sectores del Estado colombiano. Esto demuestra la importancia de la participación de las organizaciones y víctimas en los procesos de búsqueda, localización y entrega de cuerpos, si se busca avanzar rápidamente en los procesos y obtener resultados exitosos.

⁸ INMLyCF reporta 29 identificaciones incluyendo Bocas de Satinga, sin embargo, dado que la FGN no incluye esta cifra se deja por fuera de la comparación para armonizar el porcentaje.

7. Uno de los principales problemas identificados por las Organizaciones de Derechos Humanos y de víctimas es que desde la publicación del comunicado No. 62 no hubo claridad de parte de las instituciones responsables de ejecutar las medidas frente al Plan de Intervención en cuanto a: los criterios de priorización y selección de los cementerios; la robustez de la información preliminar existente (entrevistas *antemortem*, hipótesis de posibles identidades de las personas inhumadas, contacto con familiares y recolección de muestras para la identificación) y la metodología de intervención desde la antropología y arqueología forense utilizada en las acciones en terreno que garantizara el hallazgo de aquellos cuerpos priorizados.
8. No es claro porque la FGN y el INMLyCF priorizaron cementerios diferentes, pero realizaron las mismas acciones lo que posiblemente llevo a una duplicidad en las labores de campo.
9. Si bien se desarrollaron acciones desde las instituciones competentes en la materia en cuanto a búsqueda, localización, identificación y entrega de personas desaparecidas, las cifras reportadas evidencian un alto nivel de descoordinación entre FGN y INMLyCF, en cuanto a: número de cementerios intervenidos y número de personas exhumadas, identificadas y entregadas a sus familiares. La falta de claridad y cifras consolidadas, da cuenta de la necesidad de una institución que coordine y centralice las acciones de búsqueda, identificación y entrega, y de esta manera garantice mayor transparencia y claridad a la hora de reportar a los familiares.
10. Frente a las acciones del Ministerio del Interior no es clara cuál es la labor desarrollada durante estos 5 años, toda vez que los informes entregados corresponden a información parcial que no indica los resultados de la intervención (a la fecha no existe informe público de los diagnósticos, solo cifras globales) y las estrategias de articulación con la FGN y el INMLyCF, para que los diagnósticos multidimensionales contribuyeran a la definición de los criterios de selección y priorización de los cementerios a intervenir, así como una vez intervenidos a determinar las estrategias desde la antropología y arqueología forense para la ubicación y recuperación de las personas inhumadas como no identificadas.
11. Por último, las organizaciones de derechos humanos y de víctimas han reportado que durante este periodo se acompañó a 77 familias en el proceso de restitución del cuerpo y 85 familias más que identificaron a su ser querido y siguen a la espera de la entrega digna. Asimismo, en el marco de este acompañamiento integral con enfoque

psicosocial se ha observado los impactos negativos que ha dejado la guerra en las familias, tanto en su dimensión: **personal** (daño a la salud integral entendida como malestar y sufrimiento afectivo, físico, espiritual, pérdida o desinterés en planes y proyectos, afectación en las formas de relacionamiento social), **familiar** (rupturas o separaciones familiares, pérdida de costumbres y creencias familiares, pérdidas laborales, económicas y/o educativas), **comunitaria** (pérdida o disminución de las redes de apoyo, afectación en los procesos organizativos y planes/proyectos de vida comunitarios) y **social** (daño al tejido social, polarización, estigmatización, criminalización, miedo generalizado, apatía, indiferencia, naturalización de los hechos violentos, resolución de conflictos de forma violenta) por ello, es fundamental potenciar los recursos resiliente con los que cuentan, para fomentar, potencializar, restablecer y/o equilibrar sus aspectos afectivos, cognitivos, sociales y políticos⁹.

12. Desde las organizaciones de la sociedad civil se ha avanzado igualmente en la documentación de casos de desaparición, tal como se definió en el acuerdo final ratificado en noviembre del 2016. A la fecha de este informe se han documentado más de 300 casos de desaparición, en distintos departamentos del país, con el objetivo de contribuir a la labor de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas de establecer el universo de personas desaparecidas y caracterizar el fenómeno.¹⁰

Capítulo 3: Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones Generales:

- 1) Durante estos 31 meses, cada entidad reportó indicadores y resultados diferentes frente a la implementación de las medidas inmediatas humanitarias, aun cuando estas se enmarcaban dentro de un plan de intervención interinstitucional, tal como lo mandataba el Comunicado No 62.
- 2) Estos resultados parciales e individuales evidencian duplicidad de esfuerzos de las entidades, las cuales realizaron acciones similares generando desgaste en los equipos técnicos e insumos necesarios, sin una coordinación de planes y una distribución

⁹ Información obtenida del área sicosocial del Colectivo Orlando Fals Borda.

¹⁰ Información aportada por EQUITAS

adecuada de la experticia de cada entidad, con el agravante de que son equipo pequeños para la magnitud del problema de personas inhumadas como no identificadas o identificadas sin reclamar que se encuentran en los cementerios municipales.

- 3) Es de suma preocupación los escasos resultados reportados en cuanto a número de personas identificadas y entregadas. Esto evidencia la falta de una adecuada planeación e investigación preliminar que permita establecer con antelación a la intervención, hipótesis de posibles identidades, sustentada en la realización de acciones como recolección de información *antemortem* y toma de muestras a familiares. Una robusta investigación preliminar desarrollada con la activa participación de organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial y nacional y de los familiares, garantiza una intervención mucho más dirigida hacia la identificación y no solo a la recuperación de los cuerpos.
- 4) De otro lado, es claro que durante la implementación de las medidas inmediatas no fue posible la articulación de las entidades, las víctimas y las organizaciones de derechos para la búsqueda y localización de las familias. La campaña de difusión en medios es abiertamente insuficiente e inaccesible para las víctimas dado que las piezas realizadas fueron difundidas principalmente por la página web de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, sesgando el acceso de la Colombia profunda, del rural disperso y de los territorios y comunidades más lejanos.
- 5) Estos problemas de articulación y comunicación institucional durante la implementación de las medidas, se presentó principalmente por la falta de claridad frente al Plan de Intervención de cementerios y la ausencia de voluntad política de algunas entidades del gobierno nacional para la asignación adecuada de recursos y el necesario respaldo institucional para su desarrollo.
- 6) Llama fuertemente la atención la ausencia de una política clara de acompañamiento psicosocial para aquellas familias que fueron ubicadas en el marco de la intervención.
- 7) De acuerdo a la información aportada por la FGN en el marco del debate de control político en la Comisión II de la Cámara de Representantes en el año 2015, esta entidad adelantaba **90.663 investigaciones**, correspondientes a Procesos bajo Ley 600/00 61.918 a diciembre de 2012 y en procesos bajo la Ley 906/04 reportaron 28.745. Con sorpresa se encontró en la respuesta del 9 de febrero 2018, que la a FGN tan sólo

reporta **18.472** procesos bajo Ley 600/00 y **25.807** procesos bajo Ley 906/04, para un **total 44.279**. Situación que evidencia una diferencia del (-51%) procesos entre una y otra respuesta, lo lleva a preguntar: *¿cuántas condenas hubo, cuántos archivados se presentaron y/o cuántos con expedición de autos inhibitorios se dieron con ocasión de los 46.384 procesos que hoy no aparecen en las cifras entregadas?*

- 8) Prevalece la Impunidad frente al desarrollo de investigaciones sobre desaparición forzada en Colombia, porque en el 80% de los casos reportados por la FGN¹¹ no hay investigaciones activas en el estricto sentido sobre los hechos, en el 85% los casos han sido archivados, precluidos o cerrados con resolución inhibitoria y en el 99% no hay autores enjuiciados y condenados. De este modo, el sistema judicial no ha sido garantista de los derechos de los desaparecidos y sus familiares. Aunque el país ha avanzado en la aprobación de muchas leyes sobre desaparición forzada, éstas no se aplican o la inacción de los funcionarios públicos las hacen ineficaces, pues no impactan la práctica judicial, disciplinaria y administrativa a favor de los derechos de las víctimas.
- 9) Por último, es importante señalar la enorme preocupación frente al informe de Ministerio del Interior, que aunque no tiene ninguna responsabilidad, ni competencia en la implementación de las medidas inmediatas, durante los últimos 5 años ha venido ejecutando más de 9 mil millones de pesos en tan solo 6 acciones en los cementerios del país, bajo el proyecto denominado *“búsqueda de personas no identificadas en cementerios”*. Las principales preocupaciones en este sentido son:
- La manera como el Ministerio del Interior entrega el reporte de la ejecución de más de 9 mil millones de pesos, genera varios cuestionamientos:
 - ¿Por qué invertir más de 9 mil millones de pesos en la elaboración de un censo nacional de los cementerios con reporte de personas no identificadas, que según la entregada tiene características similares al elaborado por la FGN? Y que no responde justamente a la pregunta de cuántos cementerios existen en el país, sino que por el contrario luego de 5 años de implementación entrega cifras parciales.
 - ¿Cuántas víctimas de desaparición forzada fueron encontradas en el marco del proyecto *“búsqueda de personas no identificadas en cementerios”*? el

¹¹ Información obtenida de Respuesta de derecho de petición del 03 de noviembre de 2015

Ministerio se limita a responder que la labor del proyecto “Búsqueda de personas no identificadas” se circunscribe al diagnóstico de cementerios

- ¿Cuántas personas inhumadas como no identificadas han sido reportadas como guerrilleros dados de baja en combate, la respuesta de nuevo alude que la labor del proyecto “Búsqueda de personas no identificadas” se circunscribe al diagnóstico de cementerios
- ¿Qué unidad militar, brigada o batallón reportó en cada uno de los cementerios de los Llanos Orientales (Villavicencio, Granada, Vistahermosa, San José del Guaviare y La Macarena), las personas no identificadas como guerrilleros dados de baja en combate? El Ministerio se limita a responder que ***“la labor del proyecto “Búsqueda de personas no identificadas” se circunscribe al diagnóstico de cementerios”*** (cursiva fuera de texto),
- Sabiendo que la intervención en cementerios con reporte de personas no identificadas requiere de una intervención integral que dé respuesta efectiva a las víctimas de desaparición forzada, el gobierno nacional no tenía la obligación de incluir a las autoridades competentes en la ejecución de este “diagnóstico multidimensional”?

Recomendaciones:

- Dada la falta de claridad frente a los resultados de las medidas inmediatas humanitarias, evidente en las respuestas oficiales de las instituciones responsables, se recomienda que la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias emitan un informe conjunto que aclare las contradicciones en las cifras y las discrepancias frente a los cementerios intervenidos. Es importante que dicho informe incluya la explicación metodológica de la intervención desde su fase de planeación e investigación previa, así como la intervención y los resultados arrojados por la misma.
- Dicho informe debe servir como base para una acción de coordinación y empalme con la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas- UBPD, que como lo mandata el acuerdo es la entidad encargada de coordinar, dirigir e implementar todas las acciones de búsqueda, localización, identificación y entrega de las víctimas de desaparición en el contexto y en ocasión del conflicto armado.

- Garantizar la autonomía de la UBPD, para que disponga de toda la información con la que cuentan FGN y el INMLyCF. Esto pasa por una revisión y depuración de la información de las labores adelantadas por la Fiscalía, el Instituto de Medicina Legal, el Ministerio del Interior y las administraciones locales.
- Suspender la transferencia de recursos al Ministerio del Interior destinados al Censo de Cementerios y en transferir el presupuesto y competencia a la (UBPD) en lo relativo a cementerios y lugares de inhumación de cadáveres reportados como “muertos en combate”.
- Es urgente que la UBPD adopte medidas inmediatas de protección en los cementerios que reportan personas inhumadas como no identificadas o identificadas sin reclamar, especialmente en aquellos que se tenga conocimiento sobre posibles riesgos como derrumbes, fallas geológicas, perdidas de terreno por inundaciones, traslados, entre otros.
- Se recomienda a la UBPD dar impulso a una política pública de buenas prácticas para la administración de los cementerios que implique el cuidado, preservación y respeto de todas las personas inhumadas, con una especial atención en las personas inhumadas como no identificadas o identificadas sin reclamar.¹²

Coordinación y elaboración del informe:

- **Alirio Uribe Muñoz**, Defensor de Derechos Humanos y Representante a la Cámara por Bogotá.
- **Iván Cepeda Castro**, Defensor de Derechos Humanos y Senador de la Republica
- **Carolina Hoyos Villamil**, Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del Representante Alirio Uribe Muñoz.
- **Agustín Jiménez**, Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del Senador Iván Cepeda.

¹² Para esto es importante tener en cuenta las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil en la materia, como son la metodología para el acompañamiento de víctimas inhumadas en los llanos orientales desarrollada por el Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda y el Sello Narcés, conjunto de buenas prácticas para administradores y sepultureros para el cuidado de las personas no identificadas e identificadas sin reclamar, desarrollado por EQUITAS.

- **David García**, asesor Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) del Senador Iván Cepeda.
- **William Rozo**, Coordinador de Incidencia del Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la paz CINEP PPP
- **Cesar Santoyo y Naya Parra**, Corporación, Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda
- **Padre Alberto Franco y Diana Muriel**, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz
- **Padre Henry Ramírez y Brayan Cárdenas**, Corporación Claretiana Norman Pérez Bello,
- **Geovanny Gómez**, Fundación Paz y Vida del Guaviare
- **Diana Arango y Gina Camacho**, Corporación Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial –EQUITAS,
- **Comité de Impulso Nacional**, Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado MOVICE
- **Alberto Yepes**, Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos