

# **Lineamientos para la formulación del Plan de Búsqueda de Desaparecidos en Norte de Santander\***

*Guidelines for the Formulation of the Search Plan  
for Missing People in Norte de Santander*

**LEIDY PATRICIA CONTRERAS BOLÍVAR**

Abogada y contadora pública de la Universidad Francisco de Paula Santander.  
Investigadora del Grupo de Investigación en Justicia, Derechos Humanos y  
Democracia –JHUSDEM– y Contable CINERA. [lepacobo@outlook.com](mailto:lepacobo@outlook.com)

**EDUARDO GABRIEL OSORIO SÁNCHEZ**

Abogado. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás (Colombia).  
Magíster y doctor en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Barcelona (España).  
Ha sido juez y abogado asesor del Tribunal Administrativo del Norte de Santander.  
Consultor nacional e internacional, Profesor investigador de la Universidad Francisco de Paula  
Santander. Investigador Junior Colciencias, Miembro del Grupo de Investigación en Justicia,  
Derechos Humanos y Democracia –JHUSDEM–. [eduardogabrielos@ufps.edu.co](mailto:eduardogabrielos@ufps.edu.co)

\* Este artículo se deriva del proyecto de investigación “La Recolección de Información en casos de Desaparición Forzada para Norte de Santander en el marco de los Acuerdos de Paz”, desarrollado dentro del macroproyecto de investigación sobre Justicia, verdad, memoria y reparación en el contexto colombiano, adscrito a la Facultad de Educación, Artes y Humanidades de la Universidad Francisco de Paula Santander, el cual fue realizado por los autores como integrantes del Grupo de Investigación en Justicia, Derechos Humanos y Democracia –JHUSDEM– de esta universidad.

## Resumen

En este artículo se realiza un análisis de la recolección de información como fase de un plan de búsqueda de personas dadas por desaparecidas y su importancia en el departamento de Norte de Santander (Colombia); para lo cual se identifican lineamientos que deberían considerarse, atendiendo a las características del territorio. Se adopta una metodología mixta. Desde lo cualitativo, y a partir de una revisión documental, se elaboró un marco descriptivo de la fase de recolección de información en la búsqueda de personas desaparecidas; desde lo cuantitativo, se realizó un análisis de datos relativos a las desapariciones ocurridas en el departamento. Como hallazgos relevantes se destaca que para la fase de recolección de información en la región es necesario tener presente sus características y el modo de actuación en el que se cometió el delito de la desaparición y a partir de allí estudiar la temporalidad, el enfoque diferencial y las dinámicas del territorio. Esto implica que se deba contar con mayor información de contexto, teniendo en cuenta su ubicación geoestratégica y condición fronteriza, para lograr una búsqueda efectiva.

### PALABRAS CLAVE

Víctima, conflicto armado, desaparición forzada, plan de búsqueda.

## Abstract

In the article, an analysis on the collection of information as a phase of a search plan for people considered missing and their importance in the Norte de Santander department (Colombia) is carried out, for which guidelines that should be considered, taking into account the characteristics of the territory, are identified. A mixed methodology is adopted. From the qualitative point of view, and based on a documentary review, a descriptive framework of the information gathering phase in the search for missing persons was developed; from the quantitative point of view, an analysis of data related to the disappearances occurred in the department was undertaken. As relevant findings, it is highlighted that, for the information gathering phase in the region, it is necessary to bear in mind its characteristics and the mode of action in which the crime was committed, and, from there, study the temporality, focus differential, and the dynamics of the territory. This implies that more context information must be available, taking into account its geostrategic location and border condition, to achieve an effective search.

### KEYWORDS

Victim, armed conflict, enforced disappearance, search plan.

## I. INTRODUCCIÓN

La planeación de un proceso de búsqueda debe atender a tres preguntas fundamentales que se interrelacionan: (a) quiénes son las personas que han sido desaparecidas; (b) dónde pueden estar, y (c) qué les ha sucedido (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2012, p. 13). No obstante, el registro de víctimas de desaparición forzada del sistema de información del Estado colombiano “ha sido un problema estructural que persiste y se ha convertido en una constante histórica de negación de la desaparición de personas” (Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la COEUROPA, 2016a, p. 2). Lo anterior explica la disparidad en las cifras que reportan las diferentes bases de datos institucionales.

En el caso de Norte de Santander, el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) arroja un total de 5427 personas desaparecidas, de las cuales solo 960 corresponden a desapariciones presuntamente forzadas y las 4446 restantes aún no han sido clasificadas (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2020). Por otro lado, el Registro Único de Víctimas (RUV), en el reporte por municipio de ocurrencia con corte a enero 1 de 2020 registra un total de 1288 de víctimas directas por el hecho de desaparición forzada en el departamento (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2020); mientras que el Observatorio de Memoria y Conflicto registra 1805 víctimas a septiembre 15 de 2018 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

De hecho, existe una inconsistencia más en las bases de datos consultadas, pues de acuerdo con el SIRDEC y la UARIV, Mutiscua y Silos no presentan casos de desaparición, pero el Observatorio de Memoria y Conflictos (OMC) reporta que sí. En cuanto a Villa Caro, el SIRDEC no informa casos, mientras que la UARIV y el OMC sí. Lo contrario ocurre con Herrán, Labateca y Lourdes, el SIRDEC reporta casos ocurridos en estos municipios, pero la UARIV y el OMC no. No se sabe con exactitud cuántas personas han sido desaparecidas en cada municipio y “qué sectores de la población han sido más golpeados por este fenómeno: cuántas mujeres, niños y niñas, miembros de la comunidad LGTBI, indígenas, afrodescendientes, campesinos, líderes sociales, defensores de derechos humanos, y familiares de víctimas” (Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la COEUROPA, 2016a, p. 3). Esto, precisamente, porque aún no se ha dado aplicación al *enfoque territorial, diferencial y de género*, preceptuado en el artículo 4 del Decreto 589 de 2017, en todas las fases y procedimientos del plan de búsqueda.

El registro a través del Formato Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas<sup>1</sup> no permite el suministro de información detallada relativa a la desaparición y no incluye una categoría específica que permita registrar a una persona como víctima de desaparición forzada, recomendación

---

<sup>1</sup> Al momento de estructurarse este artículo no se tiene constancia de la existencia de un formato oficial diseñado por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

realizada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas en otros procesos (Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, 2017, p. 5). Un sistema de información deficiente que no pormenoriza la caracterización de la persona desaparecida ni determina si el caso se trata de una desaparición forzada, secuestro y muerte en cautiverio, reclutamiento, desaparición seguida de ejecución extrajudicial, homicidio en persona protegida u otra modalidad, impidiendo conocer la dimensión de la desaparición forzada como una práctica violatoria de los derechos y garantías fundamentales en Colombia, de manera que se puedan adoptar políticas efectivas.

Evidentemente, lo anterior no responde “de manera prioritaria a la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas, y [aún menos] aliviar su sufrimiento”, de acuerdo con las consideraciones contenidas en el Decreto 589 de 2017. Un primer paso en firme para esclarecer la verdad, a su vez clave para acceder a derechos como la justicia, la reparación y las medidas de no repetición, es el diseño e implementación de un registro de personas desaparecidas confiable (Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, 2017, p. 6), que le permita a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (en adelante UBPD) *conocer a quién se busca*. Y no es si no a partir del análisis de los procedimientos adoptados en la fase de recolección de información en el plan nacional de búsqueda que se concluirá qué contenido “habrá que recabar, la forma recomendable de hacerlo y las posibles fuentes de información” (Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, 2016, p. 19).

De esta manera, en este artículo se determinarán los lineamientos que deberían considerarse en la fase de recolección de información para la construcción del plan regional de búsqueda en Norte de Santander. De modo que el análisis elaborado arroje elementos que sirvan de insumo para la formulación del plan de búsqueda en este departamento, encontrando cómo puede aplicarse, efectivamente, el enfoque territorial, diferencial y de género en la ejecución de la fase de registro considerando las particularidades de la región.

Cabe aclarar que aunque la UBPD ha definido cinco fases en el proceso de búsqueda, siendo la primera la fase de recolección, organización y análisis de la información (UBPD, 2019), aún no ha emitido “un plan nacional que establezca las prioridades para el cumplimiento de su objeto y planes regionales” de conformidad con el artículo 5 del Decreto Ley 589 de 2017. Por tanto, el análisis que se presenta a continuación se realizó con base en los lineamientos del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD, 2012), cuya primera fase consiste en la recolección de información.

## II. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué lineamientos deben considerarse en la fase de recolección de información para la construcción del plan regional de búsqueda de personas desaparecidas en el departamento Norte de Santander?

### III. METODOLOGÍA

Este trabajo presenta un marco metodológico con enfoque mixto. Desde lo cualitativo, se trata de una investigación naturalista e interpretativa que tiene como propósito brindar sentido al objeto de estudio, en función de los significados otorgados por las personas (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 9). A Partir de este planteamiento metodológico, en esta investigación se estudió el fenómeno de la desaparición forzada de personas en el contexto del conflicto armado colombiano, enfocado en el departamento Norte de Santander, así como la normativa, las instituciones y los procedimientos que se aplican en Colombia para la búsqueda de personas desaparecidas. Lo anterior se realizó por medio del desarrollo de una revisión documental (Hernández Sampieri et al., 2014), llevada a cabo bajo una técnica de análisis de contenido, que permitió el estudio científico de la información de manera sistemática y objetiva (López Noguero, 2002), sobre la cual se elaboró un marco descriptivo de la fase de recolección de información en la búsqueda de personas desaparecidas.

La revisión documental comprendió la consulta de informes emitidos por organismos nacionales e internacionales (especialmente de Naciones Unidas) y documentos de trabajo de entidades públicas o privadas, especializadas en la búsqueda de personas desaparecidas, o elaborados por organizaciones de víctimas o de derechos humanos. Además, se observó el marco jurídico nacional e internacional de la desaparición forzada, jurisprudencia nacional e interamericana, artículos de revistas académicas, entre otros, que se consideraron determinantes en la investigación. Los parámetros utilizados para la clasificación de las fuentes de información documental obedecen al estudio y análisis del fenómeno de la desaparición forzada y las estrategias que en el ámbito nacional e internacional se han llevado a cabo tanto por parte de los poderes públicos como de la sociedad civil para encontrar a dichas personas. Lo anterior, implementado a partir de categorías de estudio como el conflicto armado colombiano, la desaparición forzada de personas y los mecanismos de búsqueda.

Desde lo cuantitativo, se realizó un análisis de datos relativos al universo de desapariciones de personas en el departamento Norte de Santander; para lo cual se recurrió al aplicativo LIFE (Localización de Información Forense Estadística), herramienta que hace parte del Registro Nacional de Desaparecidos, el cual es administrado por Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que entrega datos consolidados, no desagregados por año; el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que permitió evidenciar los datos entre el periodo de 1984 a 2020, y el Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, que condensa datos de desaparición entre el periodo de 1978 y 2018. De esta manera, se procedió a verificar la información oficial con respecto al número de personas desaparecidas en el departamento Norte de Santander.

## IV. RESULTADOS

### La búsqueda de personas desaparecidas en Colombia

**Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.** La Ley 589 de 2000 creó una comisión nacional y permanente, con el propósito de “apoyar y promover la investigación de delito de desaparición forzada”, la cual se denominó Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (en adelante CBPD). El Decreto Ley 589 de 2017 delimitó la competencia de la CBPD a “los casos que no se enmarquen en el contexto y en razón del conflicto armado, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales”.

El Decreto 1862 de 2014 establece que, para cumplir con su objeto, la CBPD debe diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de planes de búsqueda de personas desaparecidas, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (en adelante PNB), suscrito el 15 de febrero de 2007. En este se formuló “una estrategia integral, interinstitucional, multidisciplinaria, en la cual participan, entre otros, criminalísticos, jueces, fiscales, servidores públicos, organizaciones sociales, en un contexto sociocultural, cuyo fin primordial es encontrar con vida a la persona desaparecida” (CBPD, 2012, p. 13).

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 589 de 2000, la CBPD está integrada por los titulares de las siguientes entidades o sus delegados permanentes: Defensoría del Pueblo (presidencia), Dirección del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (secretaría técnica), Ministerio de Defensa, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y las representaciones de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Colombia (ASFADDES) y las ONG de derechos humanos, en cabeza de la Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la Coordinación Colombia- Europa - Estados Unidos (en adelante COEUROPA).

Ahora bien, Linares y Ospina (2017) consideran que “la CBPD tiene grandes y graves dificultades y obstáculos para su adecuado funcionamiento, debido, en particular, a su falta de autonomía e independencia” (p. 48). En ese sentido, los autores advierten tres elementos que resultan atentatorios contra el desempeño efectivo de la CBPD: esta no tiene personería jurídica, por lo que su autonomía administrativa y presupuestaria es limitada; los delegados de las entidades estatales que la conforman no están facultados para tomar las decisiones que se requieren, y no tiene personal suficiente para desarrollar su mandato, dado que los miembros de la CBPD son funcionarios de otras instituciones que deben responder por otras actividades y no alcanzan a ejecutar las tareas correspondientes en materia de prevención y búsqueda (pp. 48-49).

En marzo de 2016, la Mesa de Trabajo de la COEUROPA afirmó que las entidades que conformaban la CBPD no habían demostrado voluntad política para cumplir con el objeto de la Comisión, por lo

cual debía ser reestructurada y reformada legalmente (p. 13). En septiembre de 2016, la COEUROPA mencionó algunas falencias que hacían deficiente la labor de la CBPD (p. 7):

- La inexistencia de indicadores y protocolos para monitorear y evaluar el Mecanismo de Búsqueda Urgente en términos cuantitativos y cualitativos.
- Su calidad de intermediador entre las víctimas y los organismos estatales competentes para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, y la investigación, persecución y juzgamiento de los responsables.
- La inexistencia de canales de comunicación entre la CBPD y las organizaciones sociales que se encargan de documentar casos de desaparición forzada de personas para el intercambio de información y unificación de criterios técnicos en relación con el Registro Nacional de Desaparecidos.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Colombia (2016), entidad titular de la presidencia de la CBPD, reconoció la necesidad de revisar los canales de información internos de las acciones desarrolladas por la Comisión, ya que se desconocía cuál había sido su labor para el impulso de investigaciones priorizadas en las mesas de trabajo para casos urgentes. Lo anterior se evidenció cuando se le solicitó informar sobre el estado de cumplimiento de lo resuelto en sentencias de la Corte IDH contra el Estado colombiano y no se obtuvo respuesta de fondo de la CPBD, remitiendo esta la solicitud a la Fiscalía General de la Nación.

En relación con el PNB, la Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos (2015) había señalado la inexistencia de indicadores e instrumentos de medición y protocolos de seguimiento que permitiesen determinar la eficacia de su aplicación.

Lo anterior coincide con la opinión de Linares y Ospina (2017), quienes sostuvieron que el PNB no se aplicaba en los casos concretos ni se había realizado una evaluación del impacto sobre los 5500 casos a cargo de la Comisión (p. 49). Al respecto, la Defensoría del Pueblo (2016) aseveró que el PNB, concebido como una *estrategia integral, interinstitucional y multidisciplinaria* de acción, “ha[bía] resultado insuficiente ante la falta de rigurosidad con la que algunos despachos fiscales lo aplica[ban]”. Inclusive, la Mesa de Trabajo de la COEUROPA (2016b) llegó a afirmar que “[l]os fiscales desconocen su existencia y en el mejor de los casos, lo ven como una herramienta teórica sin ningún efecto práctico” (p. 17).

Así, la Defensoría del Pueblo (2016) identificó tres pilares fundamentales de la incipiente UBDP, desarrollados en la Mesa de Conversaciones de La Habana y contenidos en el Comunicado Conjunto n°. 62 del 17 de octubre de 2015, que pueden adoptarse en el trabajo de la Comisión. De cada pilar se derivan tres componentes que podrían ser implementados por la CBPD e impulsados desde la Defensoría como titular de la presidencia de la Comisión:



- a. La *articulación interinstitucional* entre organizaciones de la sociedad civil, especialmente las de familiares de víctimas de desaparición forzada con las entidades estatales que hacen parte de la CBPD. De esto se desprende la necesidad de articulación de alto nivel, con la participación activa de funcionarios representantes por institución, facultados para tomar decisiones; la centralización de la información en un único sistema de registro que cuente con las variables de identificación para clasificar y organizar los datos existentes, y la implementación de planes regionales, considerando las características particulares de la victimización en los territorios.
- b. La *participación de los familiares y de las organizaciones de la sociedad civil* en el diseño, implementación de los procesos y procedimientos de trabajo de la Comisión, mediante la implementación de un mecanismo de interlocución con familiares para la entrega de reportes oficiales y acompañamiento permanente en diligencias judiciales relevantes como la prospección o la exhumación; procesos de orientación y atención psicosocial a familiares en un trabajo coordinado entre la UBPD y la CBPD, y la suscripción de convenios con organizaciones de víctimas y de derechos humanos, con el objetivo de resaltar y visibilizar la información valiosa recaudada desde la sociedad civil en la tarea de búsqueda de personas desaparecidas.
- c. El *fortalecimiento de la capacidad institucional instalada*, generando un espacio de retroalimentación entre Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y la CBPD, que permita fortalecer las labores de búsqueda de ambos organismos y de la Defensoría misma. Para ello, considérese una política de priorización a efectos de incrementar la eficiencia de la CBPD; el mejoramiento de registros de información y diagnósticos, dada la necesidad de recolectar toda la información posible de personas desaparecidas, y la satisfacción del derecho a la *verdad*.

*Estrategia Interinstitucional para la Intervención de Cementerios:* Los cementerios son lugares de disposición final de los cuerpos no identificados y/o no reclamados, pero la falta de control de las autoridades para su protección y custodia ha dificultado su identificación o recuperación por parte de familiares; razón por la cual la Resolución 5194 de 2010 del Ministerio de la Protección Social de Colombia reguló los servicios de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres prestados por los cementerios (CBPD, 2016, p. 23). Para tratar esta problemática, las entidades del Estado han venido diseñando estrategias para intervenir los cementerios.

Según la CBPD (2016), esta estrategia contó con cuatro fases diseñadas en el marco del Plan Nacional de Búsqueda:

- *Documentación y diagnóstico*, etapa de recolección de información (mapeo de cementerios, inventario de bóvedas y censo de cadáveres inhumados) y de planeación de la intervención (logística y recursos).



- *Adecuación logística del cementerio* para la práctica de exámenes médico-legales, de modo que se garantice la protección de la evidencia a través del cumplimiento de la cadena de custodia.
- *Abordaje forense integral*, que comprende la exhumación, estudio *in situ*, el abordaje interdisciplinario forense (estudios médicos, odontológicos, antropológicos, radiográficos, genéticos y de otras disciplinas, según sea el caso) y la entrega del informe a la autoridad judicial que adelanta la investigación.
- *Inhumación, cierre y entrega digna de cadáveres*, comprende la inhumación de cadáveres no identificados e identificados no reclamados e individualizados en bóvedas, y cuando se proceda a realizarse la entrega digna de los cadáveres a sus familiares, se deberá dar aplicación al Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cadáveres de Personas Desaparecidas (Ley 1408 de 2010), el cual constituye el estándar nacional obligatorio para procesos de entrega digna, de conformidad con el parágrafo 3 del artículo 7 de la Ley 1408 de 2010 (pp. 23-24).

En el mismo sentido, la Fiscalía General de la Nación (FGN) y Medicina Legal desarrollaron procesos de intervención en cementerios municipales de los Llanos Orientales entre 2010 y 2015. Según Uribe et al. (2018), a partir de esta experiencia se 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 [sic] las entidades competentes, no sólo para los Llanos Orientales, sino involucrando el resto del país” (pp. 1-2).

Lo anterior y la lucha incesante de los familiares de las personas desaparecidas conllevaron al establecimiento de medidas inmediatas de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos en el Comunicado Conjunto n.º. 62 entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, en el que este se comprometió a acelerar “la identificación y entrega digna de restos de víctimas y de quienes hayan muerto en desarrollo de operaciones de la Fuerza Pública inhumados como N.N. en cementerios ubicados en las zonas más afectadas por el conflicto [...]; y [...] la entrega digna de los restos identificados que no h[ubiesen] sido aún entregados a sus familiares”.

Por otra parte, el Estado de Colombia (2018) informó al Comité contra las Desapariciones Forzadas que Medicina Legal adelantaba el “Plan Nacional de Búsqueda, Identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado – Intervención de Cementerios”, el mismo Protocolo Interinstitucional que elaboró la CBPD. Según Uribe et al. (2018, p. 9), desde la aprobación de las medidas contenidas en el Comunicado n.º. 62, Medicina Legal implementó el Plan, cuya gestión ha permitido la intervención de siete cementerios, exhumando 461 cuerpos, de los cuales 29 fueron identificados y 7 entregados.

*Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas:* En el Comunicado Conjunto n°. 62 del 17 de octubre de 2015, el Gobierno nacional y las FARC-EP, en el marco de los diálogos de paz, sentaron las directrices para la creación de la UBPD que posteriormente se tradujeron en el compromiso contenido en el punto 5.1.1.2 del Acuerdo Final y en la institucionalización de la Unidad, reglamentada por el Decreto Ley 589 de 2017. A diferencia de la CBPD, la UBPD cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y un régimen especial en materia de administración de personal, y tendrá una duración de 20 años, susceptible de prórroga.

La UBPD tiene por objeto “dirigir, coordinar, y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en el presente Decreto Ley, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género” (artículo 2).

En el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN), la Unidad se crea con el propósito de contribuir a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación. Linares y Ospina (2017) señalan que la labor de la UBPD se centra en satisfacer las tres necesidades, de carácter extrajudicial, de los familiares de las personas desaparecidas: alivio de la incertidumbre del paradero de su pariente desaparecido; atención psicosocial durante la búsqueda y con posterioridad a la entrega digna, y la reparación integral. La JEP se encargará de satisfacer el derecho a la justicia, contenida en la necesidad de perseguir, juzgar y sancionar a los responsables del delito (p. 46).

El Decreto Ley 589 de 2017 establece que esta Unidad tendrá el carácter humanitario y extrajudicial, y sus actividades no podrán sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a las que haya lugar (artículo 3). Asimismo, aplicará un enfoque territorial, diferencial y de género, que se implementará en cada una de las fases y procedimientos de la UBPD, para que responda “a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado” (artículo 4). El artículo 5 del Decreto Ley 589 de 2017 estipula las funciones y atribuciones de la UBPD.

## **Plan nacional de búsqueda de Colombia**

**Modelo de Plan de Búsqueda.** No existe un modelo de referencia a partir del cual se diseñen los planes de búsqueda de personas desaparecidas; sin embargo, se da por entendido que estos son concebidos en el seno de la planificación del organismo de búsqueda, donde se formulan objetivos de carácter prioritario para la definición de los cursos de acción (o estrategias) para alcanzar dichos objetivos (Armijo, 2011, p. 15). De ese modo, los planes se convierten en instrumentos que

permiten traducir los mandatos, en este caso, la búsqueda de personas desaparecidas, en estrategias y actividades que conlleven al hallazgo de la persona (Inomata, 2012, p. 30).

Una recomendación de buena práctica contenida en la Norma 1 de Búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, del “Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales” (Navarro, Pérez y Kernjak, 2010), establece que

Los Estados deben elaborar o incorporar, en las normas y políticas públicas, mecanismos expeditos y planes de búsqueda de personas desaparecidas que contemplen las fases de recolección de información, ubicación y delimitación de los lugares de búsqueda, recuperación, investigación científica, identificación y entrega de los restos de las personas, cuando a estas no se les encuentre vivas y que aseguren a los familiares la posibilidad de efectuar las ceremonias privadas o públicas que correspondan en condiciones de dignidad según su cultura y creencias. (p. 37)

De lo anterior se puede inferir que los planes de búsqueda de personas desaparecidas deberían comprender, por lo menos, las seis fases mencionadas en líneas arriba para su desarrollo. Dicho plan y los programas que se deriven de él deben contemplar, en su diseño e implementación, la participación activa e informada de los familiares de las personas desaparecidas, con el acompañamiento psicosocial y en condiciones de seguridad (Arango, Camacho Romero, Salazar y Buitrago, 2018, p. 78). En general, en todo el proceso de búsqueda, “se deben considerar las preocupaciones, vivencias, impactos, incluidos los diferenciados, y expectativas de verdad, justicia y reparación de las personas, la familia, la comunidad y la sociedad” (Navarro et al., 2010, p. 38).

Por su parte, la Delegación para México y América Central del Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR] (2015) considera que existen cinco aspectos que la regulación del proceso de búsqueda debería indicar y de los cuales se pueden extraer elementos para considerar en la planificación de la búsqueda: el plazo para iniciar la búsqueda; la actuación de oficio; las acciones en la búsqueda efectiva; el tipo de búsqueda, teniendo en cuenta el momento y las circunstancias de la desaparición, y las pautas para la cremación de restos humanos no identificados y el proceso de inhumación, ya que la Delegación para México y América Central del CICR advierte que la cremación de restos impide su identificación.

**Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.** Está estructurado en cuatro partes. En la primera se mencionan los insumos con los que contó la CBPD (2012) para la elaboración del PNB; se precisa los principios orientadores del proceso de búsqueda (rigurosidad, competencia, exhaustividad, oportunidad e imparcialidad), y se desarrolla, brevemente, la noción de “víctima” y sus derechos con base en la legislación nacional. Advierte, además, la obligación de garantía del Estado de ejecutar un plan nacional de búsqueda con el objetivo principal de “encontrar con vida

a la persona desaparecida o entregar los cadáveres a sus familiares para que puedan desarrollar su proceso de duelo según sus costumbres y creencias” (p. 13).

La segunda parte del PNB describe la estrategia de búsqueda. Dada la complejidad de los procesos de búsqueda, se requiere una estrategia integral a corto, mediano y largo plazo, que responda a las siguientes tres preguntas fundamentales, interrelacionadas entre sí: ¿Quiénes son las personas desaparecidas? ¿Dónde pueden estar? ¿Qué les ha sucedido? Las respuestas que se logren obtener “permitirán ahondar en la idea de la desaparición forzada como un fenómeno sistemático y generalizado, ubicar el paradero de los desaparecidos e identificarlos, conocer las circunstancias que rodearon su desaparición y el contexto” (p. 13).

Aunque la CBPD señala la necesidad de una estrategia integral a corto, mediano y largo plazo, el PNB no establece plazos para la ejecución de las actividades propuestas, lo que dificulta evaluar su eficacia. De hecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2013) afirmó que quedaba pendiente la implementación de planes o políticas eficaces, pues la sociedad civil había indicado que los resultados precarios del PNB se debían a problemas estructurales “como la pérdida o destrucción de información necesaria para el hallazgo de las personas desaparecidas y un bajo número de personas identificadas en relación con la cantidad de restos exhumados” (párr. 116).

La tercera parte corresponde al desarrollo del PNB en cuatro fases, con actividades y responsables, indicadores y resultados: i) recolección de información, ii) análisis y verificación de la información, iii) recuperación, estudio técnico científico de identificación, y iv) destino final de cadáveres.

Finalmente, la cuarta parte obedece al marco jurídico nacional e internacional, manuales operativos y otras referencias en las que se fundamentó el PNB. Como puede observarse, el PNB recoge las denominaciones de las fases recomendadas en la Norma 1 de Búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales del “Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales”.

**La recolección de información.** El PNB inicia con la fase de recolección de información que se surte con la ejecución de las actividades propuestas. Sin embargo, a excepción de la primera, que consiste en el uso del Registro Nacional de Desaparecidos (en adelante RND) para procesar información sobre personas desaparecidas o, en su defecto, el diligenciamiento del Formato Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y su envío a las autoridades competentes, las subsiguientes actividades se reducen a un listado de las posibles fuentes de información (CBPD, 2012, p. 14).

¿Qué datos se obtienen a partir del RND? En el artículo 5 del Decreto 4218 de 2005 se establece que además de los datos mínimos de personas desaparecidas y cadáveres enunciados en el artículo 9 de la Ley 589 de 2000, el RND deberá consolidar y unificar la siguiente información: a) los datos

básicos para cruce referencial de las personas desaparecidas: apellidos, nombres, documento de identidad, sexo, edad, talla, señales particulares y demás datos que conduzcan a su individualización; b) los datos básicos para cruce referencial derivados de la práctica de autopsias médico legales sobre cadáveres y restos óseos; c) los datos básicos para cruce referencial que resulten de las actividades de cada entidad en el ejercicio de sus funciones, respecto de la desaparición forzada; d) los demás que resulten necesarios para el correcto funcionamiento del Registro.

Sin embargo, es preocupante que no se cuente con una metodología ni se prevea su diseño para la definición de estrategias que permitan recoger mayor información a la existente; tampoco se determinan las técnicas de recolección de información, limitándose a mencionar los instrumentos (RND y Formato Nacional) y las fuentes de información disponibles. Este es un aspecto para considerar por parte de la CBPD en una reformulación del PNB.

Por su parte, la UBPD ha sido facultada por el artículo 5.1 (a) del Decreto 589 de 2017 para “[c] onvocar y entrevistar de manera confidencial a personas que voluntariamente suministren información que contribuya a la búsqueda [...], incluyendo quienes hayan participado directa o indirectamente en las hostilidades”, con el objeto de recolectar toda la información necesaria en los procesos de búsqueda, localización, recuperación e identificación de los(as) desaparecidos(as).

Como advirtió la Delegación para México y América Central del CICR (2015), una búsqueda efectiva debe comprender acciones de campo y búsqueda física, y esta fase del PNB de Colombia no contempla una ruta de trabajo de campo; no se definen pautas para entrevistar familiares y personas allegadas de los(as) desaparecidos(as) ni pautas para la investigación de información que surge de las redes sociales o de otros elementos informáticos, ni para la investigación telefónica y de transacciones económicas, ni de posibles traslados o movimientos migratorios (Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, 2016).

Navarro et al. (2010) sugieren que los familiares de las personas desaparecidas puedan ser localizados (para su participación activa en el proceso y a efectos de ser entrevistados para la documentación de los casos)

a través de procesos locales (estudios de reconstrucción de memoria histórica, recolección de testimonios, diagnósticos participativos con víctimas de violaciones graves de derechos humanos, entre otros), de la difusión del proceso de búsqueda (anuncios en prensa o radio u otros sistemas de avisos adecuados al contexto social y cultural) o apoyados en redes locales e interlocutores de confianza. (p. 39)

Arango et al. (2018) consideran importante que los planes regionales en función de la UBPD “busquen reconstruir las rutas de desaparición de las víctimas, en las que se determine sitio de procedencia, lugares donde fueron vistas por última vez y presuntos lugares de disposición”, lo que se traduce en una acción de campo y para la cual se debe mejorar el proceso de recolección de información, “con el

fin de que la documentación sobre las características de las víctimas, circunstancias que rodearon la desaparición y lugares de desaparición y disposición sea lo más completa posible” (p. 79).

El PNB establece que los responsables de emplear el RND o de diligenciar el Formato Nacional son las entidades que se determinan en el artículo 8 del Decreto 4218 de 2005, es decir, todas las entidades y organizaciones miembros de la CBPD y las entidades con funciones de policía judicial, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC), el DANE y el Ministerio de Salud y Protección Social, las cuales registrarán las personas reportadas como desaparecidas o aportarán la información relativa a la identificación de estas y a la investigación del delito de desaparición forzada, según corresponda.

En relación con las otras actividades de consulta, se mencionan entre los responsables jueces, siempre que se encuentren activando el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU), fiscales y sus organismos de apoyo judicial, criminalístico y forense (Medicina Legal, CTI, DIJIN o SIJIN), los miembros de la CBPD, el INPEC y la Fuerza Pública para remitir la información a Medicina Legal.

No obstante, ¿quién(es) se encargará de procesar y sistematizar la información recolectada o consultada en las fuentes previstas? Según el artículo 4 del Decreto 4218 de 2005, Medicina Legal está a cargo de la coordinación, consolidación y operación del RND. Aun así, falta claridad en la articulación de responsabilidades para abordar las diferentes actividades definidas en la fase de recolección de información.

Ahora, ¿qué se hace con esa información obtenida? La fase dos del PNB corresponde al análisis y verificación de la información. La CBPD (2012, p. 16) sostiene que esta etapa “[c]onsiste en la implementación de acciones para el impulso y avance de las investigaciones y el Mecanismo de Búsqueda Urgente”. A esta descripción podría agregársele que se trata del cruce de información obtenida en la primera fase y los avances de las investigaciones adelantadas, pues, entre otras cosas, se cruzan los datos de los sistemas de información existentes para estimar el universo de personas desaparecidas y realizar análisis de tendencias; asimismo, se analiza y coteja de manera continua la información disponible.

Es importante “articular los registros nuevos con otros ya existentes para poder contar con información completa, relevante y homologada que contribuya a las búsquedas a nivel nacional, debiendo ser confiables, actualizados y fácilmente consultables” (CICR, 2015, p. 15). Asimismo, se reitera en la necesidad acuciante de depurar y actualizar el RND, de modo que se superen la duplicidad, las imprecisiones y vacíos en los sistemas de información existentes (FGN, Medicina Legal, UARIV, Policía Nacional, entre otras) (Arango et al., 2018, p. 79) y se generen “estructuras coordinadas que eviten la duplicación en procesos de documentación y análisis con familiares, como por ejemplo en la toma de testimonios, de muestras biológicas y entrevistas ante mortem” (Navarro et al., 2010, p. 54).



De la misma manera, se mencionan varias entidades como responsables, pero sigue faltando claridad en la coordinación de responsabilidades de las autoridades para asumir la tarea de realizar los cruces de información y el análisis pertinente para su explotación en el proceso de búsqueda. Aunque los registros son instrumentos de recolección de datos, la fase no puede reducirse al almacenamiento de información. Se trata de una etapa que nutre el derecho que tienen los familiares de las personas desaparecidas a la información y, especialmente, a conocer la verdad.

En relación con las actividades de consulta de otras fuentes disponibles, se establece como indicador “Sistemas de información consultados / sistemas de información disponibles”. Si el PNB reduce la fase de recolección de datos a consultar las fuentes disponibles, evidentemente se estará frente a una actividad que no arroje mayores resultados y un indicador poco claro que no los podrá evaluar. En este caso, es tan deficiente el diseño de las actividades, dado el sentido reduccionista de la etapa por las razones anteriormente expuestas, como la elaboración de sus indicadores.

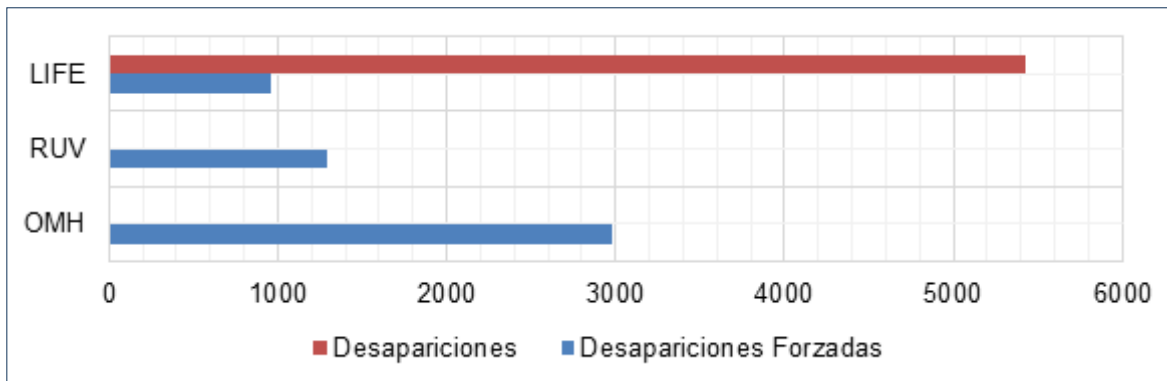
## **Aportes para un Plan Territorial de Búsqueda en Norte de Santander**

**La Unicidad del Territorio.** La desaparición forzada había sido practicada de manera universal en países latinoamericanos y en otras regiones de Colombia, pero en Norte de Santander constituyó un crimen característico acreedor de atención especial y la aplicación efectiva del *enfoque territorial, diferencial y de género*, referido en el artículo 4 del Decreto 589 de 2017, pues en el departamento del nororiente colombiano se adoptaron métodos particulares como fosas comunes, cementerios legales e ilegales o el arrojamiento de cuerpos a ríos (1999-2001), los hornos de incineración (2001-2003) o el traspaso de cuerpos al lado venezolano de la frontera (2003-2005) (Fundación Progresar, 2010, p. 51), favorecidos por la condición fronteriza del departamento y su ubicación geoestratégica, la cual ha permitido la convergencia de conductas punibles por parte de agentes del Estado, integrantes de las FARC-EP, miembros del Bloque Catatumbo de las AUC y otras organizaciones que fueron y han sido partícipes del conflicto.

**La Unicidad de la Búsqueda.** Tras la breve lectura del territorio y teniendo una noción del contenido de un plan de búsqueda, se procede a conocer la situación de Norte de Santander en materia de desaparición forzada, a partir de un análisis estadístico y descriptivo. Como se señaló en la metodología el análisis, se realizará a partir de los datos contenidos en el aplicativo LIFE de Medicina Legal, el Registro Único de Víctimas de la UARIV y los datos reportados por el Observatorio de Memoria y Conflicto (en adelante OMC), centrándose en el universo de las personas desaparecidas, la temporalidad y las categorías diferenciales.

*Universo de Personas Desaparecidas.* Según LIFE existen 5427 desaparecidos(as), de los(as) cuales 960 corresponden a desapariciones presuntamente forzadas; el RUV registra un total de 1288 víctimas directas, es decir, personas que sufrieron el hecho de la desaparición forzada, y el OMC reporta un total de 2980 casos (*vid.* gráfica 1).





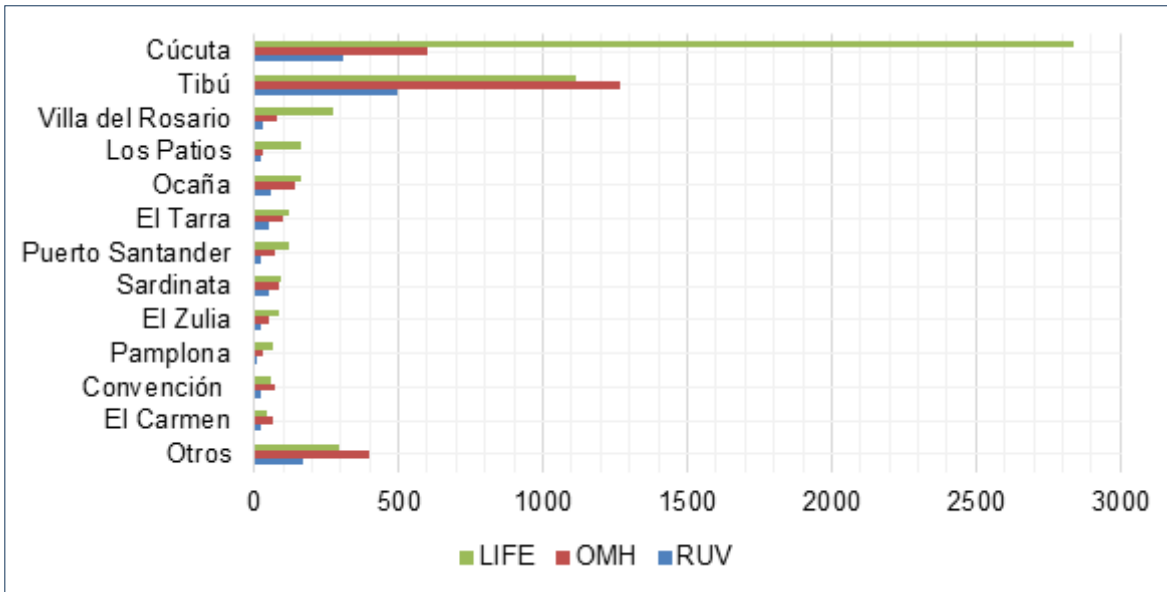
**Fuente:** elaboración propia (INMLCF, 2020; UARIV, 2020; CNMH, 2018).

### GRÁFICA 1.

Esta diferencia (significativa) es lo que se ha denominado el *subregistro de casos*. Dicho de otro modo, el Registro Nacional de Desaparecidos, como instrumento de procesamiento de la información de las personas desaparecidas, a través de su aplicativo LIFE, registra un menor número de casos que otras fuentes, en este caso, que la UARIV y el OMC.

El CNMH (2018) detectó que el “inadecuado manejo de información institucional [...] dificulta[ba] encontrar a los desaparecidos” (p.86) y que esto se debía a registros e investigaciones dispersas en la estructura institucional (p. 87), y a la comunicación institucional y acceso a la información, cuyos “problemas comienzan con la recolección de la información base para la búsqueda, identificación y entrega de las personas desaparecidas: la información del reporte de desaparición de la persona” (p. 111).

Ahora bien, ¿cuál ha sido el universo de personas desaparecidas forzosamente por cada uno de los municipios de Norte de Santander? En la gráfica 2 se muestran los municipios que tienen mayor número de desapariciones según las fuentes de Medicina Legal, la UARIV y el OMC. Lamentablemente, ningún municipio del departamento ha estado exento de sufrir este flagelo.

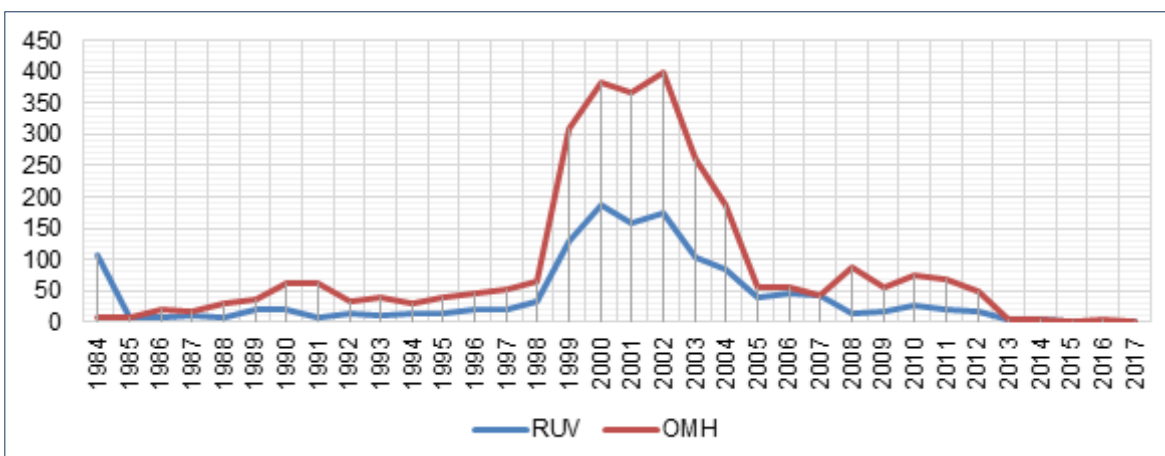


Fuente: elaboración propia (INMLCF, 2020; UARIV, 2020; CNMH, 2018).

## GRÁFICA 2.

*La Temporalidad.* LIFE no informa a qué periodo corresponden las desapariciones reportadas; es decir, no desagrega los datos por años, por lo que no permite identificar períodos críticos del delito; el RUV informa sobre desapariciones ocurridas desde 1984 hasta el 1 de enero de 2020 y el OMC ha recibido reportes desde 1978 hasta 2018, siendo la primera desaparición perpetrada en 1978 en el municipio de Ábrego.

La dinámica de la desaparición forzada de personas casi que se cuadruplica entre 1998 y 1999, coincidiendo este aumento repentino con la incursión del Bloque Catatumbo de las AUC en 1999. Inclusive, llega a su punto más álgido en 2002, año en el que el OMC reporta la ocurrencia de 400 desapariciones. La ejecución de la práctica tiende a disminuir, de manera paulatina, hasta 2005, con la desmovilización del grupo paramilitar. Aunque no es si no hasta 2013 que se aprecia un descenso significativo del fenómeno en el departamento.



Fuente: elaboración propia (UARIV, 2020; CNMH, 2018).

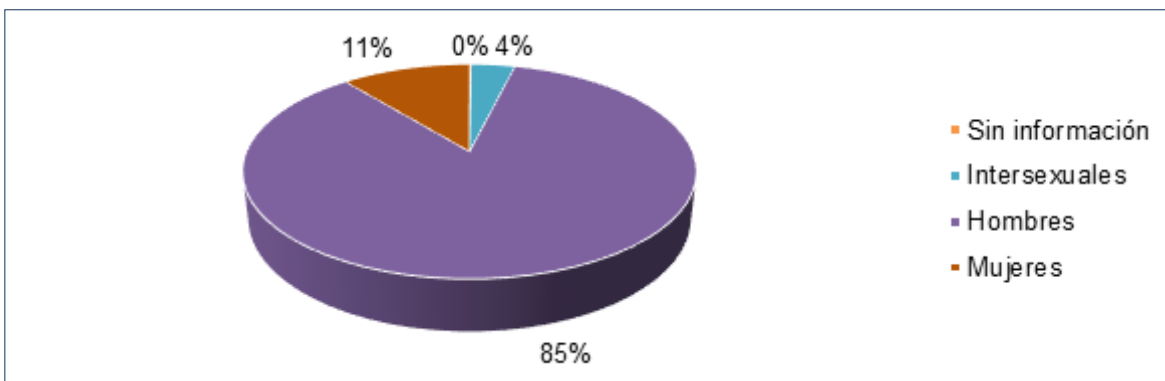
### GRÁFICA 3.

*Categorías diferenciales.* LIFE tampoco suministra información detallada sobre las características particulares de las personas desaparecidas, desconociendo el uso de categorías diferenciales, de manera que se pudiese dar respuesta a las preguntas: ¿Quiénes son las víctimas? ¿Qué población es la que se encuentra en mayor riesgo? ¿Qué datos se tienen sobre la desaparición de las diferentes poblaciones? ¿Se identifican patrones según el sexo, la edad u otras categorías de identificación de las víctimas? (Comisión Nacional de Búsqueda de Personas de México, 2018).

Vale decir que la suficiencia de la desagregación de la información (enfoque diferencial y de género) y su permanente actualización “es de capital importancia para promover la transparencia, la exactitud y la seguridad acerca de las desapariciones forzadas así como para comprender y monitorear los esfuerzos realizados por el Estado” (Grupo de TDFI, 2013, párr. 23).

En vista de que el Registro Nacional de Desaparecidos no precisa estas necesidades de información diferenciada, se recurre a los datos del OMC y se presenta la siguiente información, con el objeto de conocer las características de la población desaparecida en el departamento. En relación con la calidad de la víctima, se tiene que en Norte de Santander, el 98,22 % de los casos de desaparición forzada fue sufrido por la población civil y el 1,78 % restante por combatientes.

Se categoriza por género, como se muestra en la gráfica 4, recordándose que la adopción de un enfoque de género, en los procesos de búsqueda de mujeres desaparecidas tiene el objeto de encontrar indicios de violencia de género, en particular de violencia sexual, cuando se practica el análisis forense de los restos (Dewhirst & Kapur, 2015, p. VIII), y que el artículo 4 del Decreto Ley 589 de 2017 obliga a la UBPD a aplicar el enfoque de género y el enfoque diferencial, como se verá enseguida, en todas las fases y procedimientos que lleve a cabo.



Fuente: elaboración propia (CNMH, 2018).

#### GRÁFICA 4.

Asimismo, el OMC clasifica la información de los casos de desaparición forzada por el tipo de población vulnerable, obteniéndose que el 4,73 % de las personas desaparecidas en el departamento ostentan condiciones específicas de vulnerabilidad. Según la UARIV (s.f.), los enfoques diferenciales comprenden niños, niñas y adolescentes, y personas de la tercera edad; orientaciones sexuales e identidad de género no hegemónicas; personas con diversidad funcional; comunidades rom o gitano; comunidades indígenas (pueblos Barí y U'wa en Norte de Santander), y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

El registro adecuado de estas características facilitaría la identificación de patrones de victimización, que estén asociados a crímenes de odio. Debería considerarse, además, una categoría para la población *migrante*, teniendo en cuenta el flujo de migrantes que discurren en la frontera binacional por los pasos fronterizos autorizados e ilegales.

Asimismo, el OMC categoriza la información según la ocupación de la víctima. Todos estos filtros diferenciales contribuyen a la determinación de las circunstancias de agravación del delito, de conformidad con el artículo 166 del Código Penal, cuando la conducta es ejecutada en persona con discapacidad, impedida para valerse por sí misma; en menor de 18 años, mayor de 60 o mujer embarazada, o cuando la persona tiene alguna(s) de las siguientes calidades: servidores públicos, comunicadores, defensores de derechos humanos, candidatos o aspirantes a cargos de elección popular, dirigentes o miembros de una organización sindical legalmente reconocida, políticos o religiosos, contra quienes hayan sido testigos de conductas punibles o disciplinarias, juez de paz, o contra cualquier otra persona por sus creencias u opiniones políticas o por motivo que implique alguna forma de discriminación o intolerancia.

## V. CONCLUSIONES

Tanto las personas desaparecidas como sus familiares son víctimas del delito de Desaparición Forzada. Las primeras, por ser las sujetas pasivas de la privación de la libertad, la cual es sucedida por la ocurrencia de por lo menos una de las circunstancias descritas: falta de información, negativa a reconocer el hecho, o de informar acerca del paradero de la persona, y los(as) familiares porque son víctimas de la tortura psicológica a causa de desconocer el paradero de su pariente; además, pueden resultar afectados sus derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales.

Así, los instrumentos de protección legal contra las desapariciones forzadas buscan proteger los derechos de las personas, que surgen con anterioridad y posterioridad a la comisión de una desaparición, los cuales se garantizarían con el cumplimiento cabal de las obligaciones del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos. Uno de estos deberes es la de buscar a la persona desaparecida, inmediatamente, como garantía del derecho a la verdad y la justicia de las víctimas de este delito.

Para tal propósito, el Estado debe diseñar y poner en marcha un plan nacional que trace las estrategias para la búsqueda. No obstante, dichas estrategias y actividades no pueden reducirse, única y exclusivamente, a la exhumación de las fosas denunciadas o la identificación de los cadáveres encontrados. La investigación tampoco puede supeditarse a las investigaciones adelantadas por los(as) propios(as) familiares quienes, en su desesperación por hallar a su pariente desaparecido, terminan exponiéndose a la represión del Estado o a las represalias de los victimarios debido a la labor incesante y la necesidad acuciante de verdad y justicia de las víctimas.

Bajo esta perspectiva, para la fase de recolección de información, dentro de un plan regional de búsqueda para Norte de Santander, se deberá tener en cuenta:

- Una metodología que parta de la definición de estrategias y técnicas dirigidas al acopio de mayor información individualizante y de contexto, a partir de una revisión sistemática y exhaustiva de las fuentes identificadas y la unificación de criterios que permitan la estructuración y estandarización de los registros.
- Una búsqueda efectiva que comprenda acciones de campo y búsqueda física, en donde se establezcan pautas para entrevistar familiares y personas allegadas de los(as) desaparecidos(as), pautas para la investigación de información que surge de las redes sociales o de otros elementos informáticos, para la investigación telefónica y de transacciones económicas, así como de posibles traslados o movimientos migratorios (Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, 2016).

- En esta búsqueda de información será importante llegar a rincones del departamento donde las personas aún no han podido denunciar la desaparición de su pariente, sea por las limitaciones del contexto o desconocimiento de sus derechos. Esto con los objetivos de establecer el universo de personas desaparecidas, conocer a quiénes se está buscando y hallarlos, y adoptar políticas de prevención efectivas contra este delito.
- Es importante la depuración y actualización del Registro Nacional de Desaparecidos, a fin de evitar la duplicidad, las imprecisiones y vacíos en los sistemas de información existentes (FGN, INMLCF, UARIV, Policía Nacional, entre otras) (Arango et al., 2018, p. 79).
- El diseño de estrategias interinstitucionales de intercambio de información con instituciones prestadoras de servicios de salud, empresas de servicio de transporte público (terrestre, aéreo o fluvial), iglesias, entidades financieras y de telecomunicaciones, Ministerio Público, Ministerio de Salud, la UARIV, el INPEC, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el DANE, Migración Colombia e, inclusive, con las embajadas de los países con los cuales Colombia limita, entre otros, de manera que favorezca el flujo de información y, por ende, la búsqueda.
- Se deben aplicar criterios diferenciales, atendiendo a que, si bien la desaparición forzada de personas es de carácter universal, configurada por elementos definitorios (privación de la libertad de la víctima, un sujeto activo –calificado o no– y la denegación de la información), su impacto es diferenciado. Los individuos y las comunidades la padecen desde aristas distintas y diferentes sentires, ya que la perpetración de una desaparición rompe los tejidos de la sociedad y la desestructura en lo económico, lo político y lo social, afectando familias, relaciones interpersonales con personas allegadas, procesos organizativos sociales, comunitarios o políticos, entre otros.
- Un marco metodológico para el análisis de contexto, a partir de referencias académicas, experiencias comparadas y otras fuentes de información para identificar posibles rutas de análisis y metodologías para la caracterización de las desapariciones en el territorio. Esta herramienta sería de gran utilidad en el plan nacional de búsqueda de la UBPD y los planes regionales.
- Un Plan de Búsqueda territorial para Norte de Santander debe abordar la búsqueda como un proceso que se sale de las fronteras administrativas y que obliga a analizar las características de la población flotante y las dinámicas de movilidad entre regiones y países.

Finalmente, de la lectura integral del contexto histórico, el marco jurídico de la desaparición forzada, las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales de protección de derechos humanos y la experiencia desarrollada por las diversas organizaciones de la sociedad civil, se pueden extraer recursos útiles y buenas prácticas que pueden ser incorporadas en el diseño y

ejecución de la fase de recolección de información del plan de búsqueda en Norte de Santander, teniendo en cuenta que éste debe ser construido con la participación de las víctimas y las ONG de víctimas y de derechos humanos.

## REFERENCIAS

- Arango Gómez, D., Camacho Cortés, G. P., Romero Sánchez, G., Salazar Montes, A. y Buitrago Pérez, E. (2018). *Plan Regional Integral de Búsqueda en Norte de Santander: Bajo y Medio Catatumbo y Zona Metropolitana*. Bogotá, Colombia: Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial.
- Armijo, M. (junio de 2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. CEPAL - *Serie Manuales* (69).
- Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios (2017). *Diagnóstico del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)*. Recuperado de: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00MVR9.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MVR9.pdf)
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH] (2018). *Observatorio de Memoria y Conflicto*. Recuperado de: <http://centrodehistoriahistorica.gov.co/observatorio/bases-de-datos/geograficas>
- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. (2012). *B Plan Nacional de Búsqueda* (5ª ed.). Bogotá, Colombia.
- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas [CBPD] (marzo de 2016). *Recomendaciones para el fortalecimiento de la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas. Acuerdo 062 de 2015 (La Habana, Cuba)*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (31 de diciembre de 2013). *Informe de país Colombia: Verdad, justicia y reparación*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/13.
- Comisión Nacional de Búsqueda de Personas de México. (2018). Programa Nacional de Búsqueda y Localización de Personas. México. Recuperado el 7 de noviembre de 2019, de <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=Programa%20Nacional%20de%20Búsqueda.pdf>
- Congreso de Colombia (6 de julio de 2000). Ley 589 de 2000. *Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones*. DO: 44.073.
- Congreso de Colombia (20 de agosto de 2010). Ley 1408 de 2010. *Por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación*. DO: 47.807.
- Defensoría del Pueblo de Colombia (octubre de 2016). *Aportes de la Defensoría del Pueblo de Colombia dirigidos al Comité de Desapariciones Forzadas en su sesión 11*. Ginebra.
- Delegación para México y América Central del Comité Internacional de la Cruz Roja (2015). *Elementos esenciales para regular la desaparición de personas*.



- Dewhirst, P., & Kapur, A. (2015). *Las desaparecidas y las invisibles. Repercusiones de la desaparición forzada en las mujeres*. Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Estado de Colombia (6 de febrero de 2018). *Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*. UN Doc. CED/C/COL/CO/1/Add.1, ONU. Comité contra la Desaparición Forzada.
- Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos (febrero de 2015). Informe Alternativo al Comité sobre Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas.
- Fundación Progresar Capítulo Norte de Santander (2010). *Tantas vidas arrebatadas. La desaparición forzada de personas: una estrategia sistemática de guerra sucia en Norte de Santander*. Cúcuta, Colombia: Arte Impreso.
- Gobierno de la República de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, D.C.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Inomata, T. (2012). *Planificación estratégica en el sistema de las Naciones Unidas*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses [INMLCF] (27 de abril de 2020). *Localización de Información Forense Estadística*. Recuperado de: <http://sirdec.medicinalegal.gov.co:58080/mapa-Desaparecidos/>
- Linares, C. y Ospina, J. C. (2017). *La participación de las víctimas en el Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición*. Bogotá, Colombia: Comisión Colombiana de Juristas.
- López Noguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación” en *XXI, Revista de Educación*, XXI (4), 177-179. Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (marzo de 2016a). *Recomendaciones y propuestas de las víctimas, organizaciones de derechos humanos y especializadas para la puesta en marcha de medidas urgentes humanitarias, el fortalecimiento institucional y la nueva Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas*. Recuperado de: [http://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2016/03/RecomVictimas\\_Com62\\_FINAL\\_15\\_03\\_2016.pdf](http://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2016/03/RecomVictimas_Com62_FINAL_15_03_2016.pdf)
- Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la Coordinación Colombia-Europa - Estados Unidos (septiembre de 2016b). *Informe Alternativo sobre la Situación de las Desapariciones Forzadas en Colombia presentado ante el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas*.
- Navarro, S., Pérez Sales, P. y Kernjak, F. (2010). *Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales*.

- Presidencia de la República de Colombia (21 de noviembre de 2005). Decreto Reglamentario 4218 de 2005. *Por el cual se reglamenta el artículo 9° de la Ley 589 de 2000*. DO: 46.101.
- Presidencia de la República de Colombia (26 de septiembre de 2014). Decreto Reglamentario 1862 de 2014. *Por el cual se establece el reglamento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas creada por la Ley 589 de 2000*". DO: 49.286.
- Presidencia de la República de Colombia (5 de abril de 2017). Decreto Ley 589 de 2017. *Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*. DO: 50.197.
- Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (2016). *Guía práctica para la búsqueda de personas* (2ª ed.). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Protex-Buesqueda-de-personas-2016.pdf>
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas [UBPD] (2019). *Sobre la Búsqueda*. Recuperado de: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/sobre-la-busqueda/>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV] (1 de enero de 2020). *Número de Personas por Municipio de Ocurrencia, Hechos (Desaparición Forzada, Homicidio y Secuestro), Año, Víctimas Directas e Indirectas*. Recuperado de: Red Nacional de Información: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Reporteador?pag=3&parametros>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (s.f.). Enfoques Diferenciales. Recuperado el 8 de noviembre de 2017, de <<http://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoquediferencial-de-género-y-derechos-humanos-de-las-mujeres/359>>
- Uribe Muñoz, A., Cepeda Castro, I., Hoyos Villamil, C., Jiménez, A., García, D., Rozo, W., . . . Yepes, A. (2018). *Informe de resultados de la implementación de las medidas inmediatas humanitarias y la situación actual de los cementerios municipales*. Bogotá. Recuperado de: <https://www.movimientodevictimas.org/sites/default/files/informe%20UBPD%20-%20Cementerios%20municipales.pdf>