

**DIAGNÓSTICO TÉCNICO Y NORMATIVO
POLÍTICA PÚBLICA DE MEMORIA Y VERDAD**

16 de julio de 2026

Contenido

Introducción	3
Marco conceptual.....	4
Marco metodológico	11
Antecedentes	15
Diagnóstico normativo e institucional.....	18
Marco normativo internacional	18
Marco normativo en Colombia	20
Marco institucional vigente	26
Diagnóstico técnico	29
Árbol de problemas, causas y efectos	30
Problema central.....	30
Causa Raíz 1. Débil organización y articulación de las capacidades institucionales en todos los niveles de gobierno para la gestión de los procesos de memoria histórica y verdad	32
Limitaciones técnicas, normativas y presupuestales de las entidades competentes en el nivel nacional y territorial	33
Débil articulación interinstitucional para la gestión de los procesos de memoria y verdad	43
Causa Raíz 2. Limitada corresponsabilidad y participación de la sociedad civil en procesos de verdad y memoria histórica	48
Limitado acceso diferencial y territorial a la oferta asociada a la memoria y verdad	50
Débil apropiación social de los productos de memoria y verdad para la no repetición ..	55
Causa Raíz 3. Persistencia del conflicto armado y la violencia sociopolítica como marco contextual de los procesos de memoria y verdad.....	60
El conflicto armado como límite al desarrollo de las iniciativas de verdad y memoria en los territorios	62
Débiles estrategias para construir acciones de verdad y memoria sobre las nuevas dinámicas de los conflictos armados y las resistencias en los territorios, incluyendo el exterior	65
Limitada articulación de acciones institucionales dirigidas hacia la transformación sociocultural y la garantía de no repetición, a partir de los hallazgos de la memoria y verdad	65
Justificación	67
Bibliografía	70

Introducción

El 10 de junio de 2011, con la expedición de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Restitución de Tierras, el Estado colombiano ratificó el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado interno y estableció un conjunto de medidas para garantizar el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Esta ley estructuró cinco componentes fundamentales de la política pública: i. Verdad, ii. Justicia, iii. Atención y asistencia, iv. Protección y prevención, y v. Reparación integral, incorporando como ejes transversales la coordinación Nación– territorio, el enfoque psicosocial, el enfoque diferencial, la participación de las víctimas y la gestión de sistemas de información. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2015).

Dentro de este marco, el componente de verdad busca garantizar a las víctimas, sus familiares y a la sociedad en general el derecho a conocer las causas, circunstancias y responsabilidades de las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario. Para ello, se establecieron dos líneas de acción complementarias: la verdad histórica y la verdad judicial, que incluyen medidas de construcción de memoria, preservación de la verdad histórica, difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria, y acceso a la información judicial relacionada con el esclarecimiento de los hechos (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2015).

Desde su creación en el año 2011, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha liderado procesos para la reconstrucción de la memoria histórica y el esclarecimiento de la verdad no judicial. Entre sus principales avances se destacan la publicación de informes de investigación, entre ellos *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad* (Grupo de Memoria Histórica, 2013), el acopio y protección de información sobre violaciones a los derechos humanos, el apoyo a iniciativas territoriales de memoria y la creación del Observatorio de Memoria y Conflicto, herramienta clave para documentar y analizar los eventos de violencia ocurridos en el marco del conflicto armado.

A partir de la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera entre el Gobierno nacional y las FARC- EP en el 2016, el derecho a la verdad se fortaleció mediante la creación del Sistema Integral para la Paz (SIP), que articula los mecanismos de verdad judicial, no judicial y humanitaria. En este marco, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) desempeñó un papel central en la verdad no judicial, según lo establecido en el Decreto Ley 588 de 2017, complementando las competencias de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y el propio CNMH.

En junio de 2022, la CEV presentó su Informe Final, compuesto por diez volúmenes y una declaración, resultado de más de 14.000 entrevistas, 1.200 ejercicios colectivos y la revisión de más de 1.000 informes de instituciones, organizaciones sociales y comunidades. En su declaración, la Comisión subrayó que el informe “no pretende ser una verdad oficial”, sino el

inicio de un proceso de construcción colectiva, plural e histórica (Comisión de la Verdad, 2022). En su volumen Hallazgos y recomendaciones, la CEV exhortó al Estado colombiano a formular una política de memoria y verdad, con participación amplia de víctimas, autoridades étnicas y territoriales, academia y medios de comunicación, orientada a superar el trauma colectivo y contrarrestar la estigmatización y el negacionismo.

El Gobierno nacional asumió esta recomendación en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, al incluir la formulación de una política de verdad y memoria como compromiso estratégico dentro de los capítulos de Seguridad humana y justicia social, Paz total e integral, Convergencia regional y Reparación efectiva e integral a las víctimas (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023). Este compromiso busca consolidar una cultura de paz y reconstrucción del tejido social, que vincule la verdad y la memoria con los procesos de justicia social y reparación integral.

De manera complementaria, el documento CONPES 4031 de 2021, que actualiza el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incluyó la acción 3.65, orientada a formular lineamientos de política para la investigación que contribuya al esclarecimiento de la verdad histórica, y la acción 3.66, destinada a realizar evaluaciones sobre medidas de satisfacción y reparación simbólica dirigidas a la sociedad en general, ambas a cargo del CNMH (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2021).

En este contexto, el presente documento constituye el diagnóstico técnico y normativo de la política pública de memoria y verdad, que se construye a partir de los aportes realizados por las comunidades principalmente en espacios de formulación de Planes Territoriales de Memoria entre 2023 y 2025, bajo el liderazgo del CNMH. Así, el documento presenta un marco conceptual que recoge los principales conceptos desde los cuales se aborda el diagnóstico en su integralidad; un marco metodológico que detalla el enfoque para su construcción; una síntesis de los antecedentes de esta política pública; el diagnóstico normativo e institucional que presenta el estado de la memoria y la verdad en estos ámbitos en el país; el diagnóstico técnico que presenta los problemas, causas y efectos en materia de memoria y verdad, así como su línea de base; y finalmente, la justificación para la formulación de la política pública.

Marco conceptual

En Colombia, la comprensión de los conceptos de verdad y memoria alrededor del conflicto armado tuvo su origen y se ha desarrollado significativamente a través del derecho. A finales del siglo XX, la tendencia mundial hacia el discurso de los derechos humanos, y particularmente al de la justicia transicional como parte de las transiciones políticas en diferentes regiones del globo, promovió la creación y el fortalecimiento de regímenes internacionales, como los representados en los sistemas universal e interamericano de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional¹. La jurisprudencia de estas cortes

¹ Andreu-Guzmán, F. (2012). Derecho a la verdad y derecho internacional. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

internacionales, en conjunto con las nacionales, y el mismo desarrollo de la legislación en el país, contribuyó a la estructuración de la verdad como un derecho de las víctimas del conflicto armado y al deber de memoria como una obligación del Estado.

No obstante, este progreso jurídico ha tenido retos importantes en Colombia a lo largo de las últimas décadas para lograr su materialización en el goce efectivo del derecho por parte de las víctimas, obligando a la creación y fortalecimiento de distintos mecanismos, instituciones, normas, procedimientos y formas de representación para buscar su satisfacción.

El ejercicio adelantado por el Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), en conjunto con las autoridades judiciales de Justicia y Paz y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y las demás entidades relacionadas con las medidas de reparación integral, como la Unidad para las Víctimas (UARIV) y la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), han permitido ampliar la comprensión de la verdad y la memoria más allá de su concepción jurídica y, sobre todo, como fenómeno y acontecimiento público que el Estado puede tan solo promover, brindando las garantías necesarias para su construcción. Esto ha sido el resultado de la interacción entre esta institucionalidad con las víctimas, los pueblos y la ciudadanía en general, la cual se ha mostrado interesada en participar en el esclarecimiento de la verdad y la construcción de memoria histórica del país, y ha respondido a través de la consolidación de un complejo de memorias que se mantiene en discusión.

Estos avances se han dado en medio de un conflicto armado que se resiste a concluir. A diferencia de otras experiencias latinoamericanas, en las que los mecanismos transicionales se implementaron con posterioridad al fin de las dictaduras o del conflicto, la experiencia colombiana ha apostado por esclarecer la verdad de los hechos y promover la construcción de memoria a pesar de que la acción armada ha persistido por décadas en los territorios y contra las comunidades. Esta situación ha planteado algunos dilemas críticos que han limitado los alcances de los mecanismos de verdad y memoria en el país, como el de promover los espacios de esclarecimiento en condiciones difíciles de seguridad, el de preguntarse sobre la autoridad de las voces de las víctimas en el proceso de documentación y el del riesgo de construir un discurso oficial que reproduzca las instituciones políticas y sociales del Estado².

Así pues, la comprensión del derecho a la verdad en Colombia coincide con el desarrollo jurídico internacional que se remonta a los artículos 32 y 33 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949³, en el que se interpreta como la satisfacción de la necesidad de las familias de conocer la suerte de sus miembros en el contexto de conflictos armados⁴, el cual se termina relacionando intrínsecamente con el derecho a la justicia.

² Riaño, P. & Uribe Alarcon, M.V. (2016). Constructing Memory amidst War: The Historical Memory Group of Colombia. *International Journal of Transitional Justice*, 10, pp. 6-24.

³ Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977>

⁴ Naqvi, Y. (2006). El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción? *International Review of the Red Cross*, 862.

Posteriormente, el derecho fue desarrollado por el conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad del informe Joinet⁵, y luego por el informe Orentlicher⁶. En estos documentos se enuncia el derecho a saber, con la inalienabilidad del derecho a la verdad, el deber de recordar y las garantías para hacer efectivo el derecho a saber. En los principios, no solo se describe que el derecho a saber de las víctimas es independiente del derecho a la justicia, sino que también establece la garantía de la preservación y el acceso a los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos y el DIH, e interpreta la verdad como una garantía de no repetición al considerarla una “salvaguardia fundamental” contra la repetición de los hechos, el olvido de los mismos en la memoria colectiva y el surgimiento de “tesis revisionistas y negacionistas”.

Esta dimensión del derecho a la verdad facilitó su vinculación en Colombia con la construcción de la memoria histórica y la reparación simbólica de las víctimas. Precisamente, en la Sentencia C-370 de 2006⁷, la Corte Constitucional estudió las disposiciones de la Ley 975 de 2005, y relaciona las versiones libres y confesiones de los comparecientes con la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas y del derecho a la memoria de la sociedad⁸.

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, la **verdad** es el derecho imprescriptible e inalienable de las víctimas, sus familiares y la sociedad a conocer acerca de los motivos y las circunstancias en las que se cometieron las violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo la suerte que corrieron y el paradero de las víctimas de homicidio y/o desaparición forzada. A su vez, el derecho incluye las obligaciones del Estado frente a garantizar la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas y a garantizar el derecho y acceso a la información por parte de las víctimas para efectos de materializar sus derechos.

En el marco de sus funciones como coordinadora del SNARIV, la Unidad para las Víctimas elaboró el mapa de la Política Pública de Víctimas⁹, a través del cual se estableció y diferenció un componente de verdad y un componente de reparación integral con medidas de satisfacción. Para el primer caso, definió que el componente de la verdad es comprendido por acciones dirigidas a la verdad histórica y a la verdad judicial.

La **verdad histórica** se entiende en la política como la promoción de “procesos de construcción, recuperación, difusión y preservación de la memoria histórica, sobre los

⁵ Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Sub-comisión. La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos), E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2-3 de octubre de 1997. (“Informe Joinet”).

⁶ Informe de Diane Orentlicher, Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/ Add.1, 8 de febrero de 2005. (“Informe Orentlicher”).

⁷ Corte Constitucional de Colombia. (18 de mayo de 2006) Sentencia C-370 de 2006. [MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

⁸ Ibíd. § 6.2.2.1.5.- § 6.2.2.1.7.

⁹ UARIV. (2015). Mapa conceptual de política pública para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/mapadepolitica2015.pdf>

motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia”¹⁰. Por tanto, se compone de acciones administrativas relacionadas con la construcción de memoria, la protección y preservación de la memoria histórica y la difusión y apropiación colectiva de la verdad y la memoria.

En este punto, es importante anotar que mientras que el derecho a la verdad se entiende en el país como el derecho a las víctimas de conocer acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones a los DD.HH. o las infracciones a los DIH en su contra o en contra de sus familiares, la **memoria** se entiende como un vehículo para esclarecerla, el cual permite también dignificar las voces de las víctimas y facilitar procesos de reconocimiento y reconstrucción del tejido social. Esto quiere decir que las acciones de reconstrucción de la memoria son trabajos que involucran a las personas, sus experiencias y recuerdos con el propósito de reconocer su dignidad y darle significado a la experiencia individual y/o colectiva. Por tanto, la memoria como producto social es una construcción de la identidad de las personas y de las huellas que ha dejado lo vivido. Como tal, es susceptible a seleccionar, olvidar, discriminar, cambiar y utilizar formas de representación para nombrar, ordenar y periodizar.

Por tanto, la verdad no es igual a la memoria, sino que esta última es un mecanismo para contribuir a su esclarecimiento. En su pluralidad, las memorias pueden compartir un espacio de debate social, y tienen la capacidad de generar tensiones, pero también de empatizar y facilitar un diálogo que abra nuevas comprensiones y acuerdos sociales. Justamente, la **memoria histórica**, comprendida desde el CNMH como un vehículo para el esclarecimiento de los hechos violentos, la dignificación de las voces de las víctimas y la construcción de una paz sostenible en los territorios¹¹, implica un proceso que combina la empatía con la rigurosidad, realizando comparaciones, indagando y buscando explicaciones sobre lo ocurrido, más allá del relato, pero sin perder la centralidad de las víctimas y el carácter reparador que la memoria histórica debe tener frente a los hechos y el daño ocurridos.

Adicionalmente, la memoria histórica constituye un derecho colectivo y un patrimonio vivo de la Nación que se construye, protege y transmite mediante la participación activa de las comunidades y de la sociedad en su conjunto, como un producto de sus luchas y sus esfuerzos que dignifica sus resistencias y sus procesos individuales y colectivos. Esto es, de ninguna manera limitado a las condiciones o acciones de memoria emprendidas o coadyuvadas por las instituciones estatales. No obstante, **el deber de memoria del Estado**, que se consagra en la Ley 1448 de 2011, significa que las autoridades nacionales y territoriales deben jugar un importante rol frente a la promoción de procesos de construcción de memoria histórica, como aporte a la realización del derecho a la verdad y el derecho a la reparación integral de las víctimas¹².

¹⁰ Ibid.

¹¹ CNMH. ¿Qué es la memoria? Disponible en: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/>

¹² Ibid.

Por su parte, la **verdad judicial** es reconocida a través de aquellas “acciones orientadas a garantizar a las víctimas, testigos, defensores y otros sujetos, el acceso, publicidad o derecho a obtener información, en el marco de los procesos judiciales de las violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”¹³. En consecuencia, se materializa en el acceso a la información judicial sobre el esclarecimiento de los hechos, y en el esclarecimiento jurídico de los hechos ocurridos a través de pruebas. A diferencia de la verdad histórica, la verdad judicial tiene como fin principal la sanción de los responsables en el ejercicio del derecho a la justicia que tienen las víctimas. Sin embargo, se considera que la verdad judicial y la verdad histórica en su complejidad y pluralidad, son procesos complementarios que, en esta suma, aunque puedan no ser idénticas en sus contenidos, contribuyen a la garantía de los derechos de las víctimas¹⁴.

En Colombia, en el caso de los mecanismos judiciales, como Justicia y Paz y la JEP, se presume que los procesos judiciales están condicionados a la contribución que los comparecientes hagan de la verdad de los hechos, y que dicha información atraviesa un análisis jurídico para determinar su validez o refutar. Sin embargo, estos mecanismos han tenido resultados limitados en la narrativa y las voces con los cuales se reconstruyen los hechos ocurridos, precisamente por su alcance principalmente judicial.

En este sentido, los mecanismos no judiciales como el Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad del CNMH o el Informe final de la CEV han sido más efectivos en recoger, contrastar, compilar y analizar la información brindada no solo por comparecientes en procesos judiciales, sino también por víctimas y otros actores sociales. Por tanto, a pesar de no ser en el marco de procesos judiciales, su contribución al esclarecimiento de la verdad se hace como resultado de un proceso de rigurosidad metodológica que analiza un compendio de memorias, las contrasta, las evalúa y busca determinar verdades históricas que resultan más plurales y diversas.

La **relación entre la verdad y la justicia**, sobre todo en los mecanismos transicionales, también radica en la disposición de medidas restaurativas, mediante las cuales se privilegia que los y las comparecientes adelanten acciones que satisfagan los derechos de las víctimas, como el derecho a la verdad, por sobre la imposición de penas y castigos. De esta manera, la justicia también prioriza la centralidad de las víctimas y la satisfacción de sus derechos por sobre el procesamiento de los responsables.

Por otra parte, el mapa de la política pública también considera **acciones relacionadas con el derecho a la verdad en las medidas de satisfacción** que componen la reparación integral a las víctimas, las cuales se entienden como las medidas dirigidas al “restablecimiento de la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido, con el fin de proporcionar bienestar y contribuir a mitigar su dolor”¹⁵. Para esto, se reconocen como parte de estas

¹³ Ibíd.

¹⁴ Uprimny, R. & Saffon, M. *Verdad judicial y verdades extrajudiciales: la búsqueda de una complementariedad dinámica*. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_39.pdf

¹⁵ Ibíd.

medidas de reparación simbólica: las aceptaciones públicas de responsabilidad, solicitudes de perdón público, acciones en materia de memoria histórica, conmemoraciones como el Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas y la puesta en marcha del Museo Nacional de Memoria.

En este sentido, el derecho a la verdad no se limita al conocimiento de lo sucedido, sino que adquiere también un **efecto reparador** cuando, a partir del conocimiento, se desprenden otras acciones que contribuyen a la dignificación de las víctimas y al reconocimiento de sus vivencias. Por tanto, el deber de memoria del Estado también tiene como propósito que se desarrollen medidas para que se difunda el esclarecimiento de los hechos y se implementen acciones que contribuyan a que las víctimas sean públicamente escuchadas y reconocidas, a través de los mismos procesos de reconstrucción de memoria o de otras formas públicas de conmemoración y reparación simbólica.

Ahora bien, de acuerdo con los “Principios sobre políticas públicas de memoria en las Américas”¹⁶, aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019), la memoria se entiende como “las formas en que las personas y/o pueblos construyen sentido y relacionan el pasado con el presente en el acto de recordar respecto de graves violaciones a los derechos humanos y/o de las decisiones de las víctimas y sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos humanos y valores democráticos en tales contextos”¹⁷.

En el país, la **reconstrucción de memoria** por parte de la sociedad es un aporte para la realización del derecho a la verdad de las víctimas y de la misma sociedad¹⁸. En este sentido, el Estado tiene el deber de promover las garantías y condiciones necesarias para facilitar sus diferentes expresiones y evitar la hegemonía de una historia o verdad oficial que vaya en contra de la “pluralidad, participación y solidaridad y los derechos de libertad de expresión y pensamiento”. A su vez, se entiende que la preservación de la memoria histórica, la no repetición de los hechos, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de disculpas y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas son expresiones de la reparación simbólica de las víctimas¹⁹.

De acuerdo con lo anterior, en Colombia se ha buscado desarrollar un **abordaje integral de la memoria**, que la comprende en conjunto con la garantía de otros derechos de las víctimas a la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. Esta comprensión facilita que los mecanismos de justicia transicional, incluidos los de verdad y memoria, interactúen no solo para la satisfacción de los derechos y de la dignidad de las víctimas, sino que permitan

¹⁶ Resolución 3 de 2019 [Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas, 9 de noviembre de 2019.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 3

¹⁸ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, art. 143.

¹⁹ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, art. 141.

potencialmente la transición hacia una nueva convivencia solidaria por parte de la sociedad²⁰. No obstante, esta realización, que no es novedosa porque la responsabilidad de la sociedad al respecto del derecho a la verdad ya había sido reconocida por la CIDH en su Informe anual 1985-1986²¹, sí implica los retos inherentes a lograr que la sociedad se sintonice con los reclamos de las víctimas y sus llamados por el reconocimiento de los hechos y las responsabilidades, sobre todo en el marco de un conflicto armado extendido en el tiempo y objeto de tensiones y controversias.

En el sentido en que el país se enfrenta a un siguiente momento de elaboración al respecto de la memoria, posterior a la firma del Acuerdo Final de Paz y a la publicación del Informe Final de la CEV, una **política de verdad y memoria** se entiende como un esfuerzo para mantener el relato abierto, buscando vincular a las víctimas no incorporadas en los procesos anteriores, bien sea porque son víctimas del conflicto vigente o porque fueron mantenidas al margen por el relato hegemónico²².

Sin embargo, más allá de la necesidad de definir una nueva estructura institucional, se entiende que la definición de una política de verdad y memoria busca involucrar activamente a la sociedad en el proceso de construcción de una memoria que tienda a la democratización. También busca que el Estado brinde las garantías necesarias y sostenibles para la construcción plural y diversa, que transversalice los enfoques diferenciales, étnico y de género, y que responda a la magnitud de la demanda pública y territoriales, de las verdades históricas y las memorias del conflicto armado y la violencia sociopolítica; en clave de reconstrucción del tejido social, la construcción de paz y la no repetición.

En este sentido, Wills²³ recuerda que Rieff²⁴ alerta sobre la posibilidad de que los procesos memoriales pueden profundizar las asimetrías del poder y fundar nuevas fracturas insuperables²⁵, haciendo un llamado a buscar la construcción de una memoria que reconozca la misma diversidad de las memorias y se comprometa con resguardar su pluralidad. Esto pasa por aceptar “gradaciones y mixturas” en las memorias, yendo más allá de un único relato hegemónico y aceptando la existencia de memorias individuales, memorias colectivas y la misma memoria histórica, como lugar de encuentro y de cruce de caminos entre estas.

Por lo anterior, una política pública en materia de memoria y verdad en Colombia, con todos sus antecedentes, no debe comprenderse o interpretarse como un marco para “imponer una

²⁰ Jimeno, E. (2018). Historical memory as symbolic reparation: Limitations and opportunities of peace infrastructures as institutional designs. En: F.A. Díaz Pabón (Ed.). *Truth, Justice and Reconciliation in Colombia. Transitioning from Violence*. Nueva York: Oxon, Routledge.

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1986). Informe anual 1985-1986 [OEA/Ser.L/V/II.68]. Washington. Disponible en: <https://cidh.oas.org/annualrep/85.86span/Indice.htm>

²² Castaño Zapata, D., Jurado Castaño, P. & Ruiz Romero, G. (2018). La memoria como relato abierto. Retos políticos del trabajo de los centros de memoria y las comisiones de verdad. *Análisis Político*, 31 (93), 3-19.

²³ Wills Obregón, M.E. (2022). *Memorias para la paz o memorias para la guerra. Las disyuntivas frente al pasado que seremos*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta – Colección Crítica.

²⁴ Rieff, D. (2012). *Contra la memoria*. Editorial Debate, Random House Mondadori.

²⁵ Wills Obregón, M.E. (2022), p. 38.

verdad oficial”, sino como un marco de garantías institucionales e interinstitucionales para que la memoria histórica y la verdad, en su pluralidad y diversidad, puedan emerger, fortaleciendo la garantía de los derechos de las víctimas y su autonomía.

Marco metodológico

La formulación de la política pública de memoria y verdad atiende los siguientes enfoques:

- **Enfoque participativo:** Reconoce que la construcción colectiva de la política pública implica la incorporación y la garantía para el desarrollo de los diferentes niveles de la participación de los actores claves: i) acceso a información, ii) consulta, iii) incidencia en la toma de decisiones.
- **Enfoque dialógico:** Reconoce que la construcción colectiva de la política pública implica una interacción igualitaria y respetuosa de la diferencia, basada en el diálogo, la escucha activa, la inclusión y la retroalimentación.
- **Enfoque Territorial:** Reconoce las características particulares de los territorios con relación a las necesidades en materia de memoria y verdad, y sus alternativas de solución.
- **Enfoque de Género:** Reconoce las características, particularidades, necesidades y aportes particulares de mujeres, niñas y personas LGBTIQ+, como grupos sociales afectados prioritariamente por el conflicto armado.
- **Enfoques Diferenciales:** Reconoce las características únicas y particulares de las víctimas, así como los impactos diferenciales del conflicto armado según curso de vida, personas con discapacidad, ruralidad y campesinado, procesos de migración y movilidad humana.
- **Enfoque diferencial étnico:** Reconoce, respeta y garantiza los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Étnicos, visibilizando las particularidades de la cosmovisión, cultura, origen e identidad en la comprensión de las necesidades en materia de memoria y verdad, y sus alternativas de solución.
- **Interseccionalidad:** Reconoce que las necesidades en materia y verdad, y sus alternativas de solución, se producen en escenarios de interconexión de patrones de discriminación y particularidades del género, etnia, discapacidad, clase social, ruralidad, entre otros aspectos que se entrecruzan y determinan una perspectiva particular.

En desarrollo de la recomendación de la CEV y del mandato del Plan Nacional de Desarrollo, la política pública debe formularse participativamente. Por ello, se ha diseñado y puesto en marcha una Estrategia para la formulación participativa de la política pública de memoria y verdad que, a través de escenarios presenciales y virtuales, busca garantizar la participación de víctimas, organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de DDHH, personas con pertenencia étnica, mesas de participación efectiva de víctimas, entidades territoriales, instituciones nacionales, organismos de cooperación, y ciudadanía en general. Estos

escenarios, utilizando metodologías dialógicas y de construcción participativa, facilitan la formulación colectiva de los núcleos centrales de la política pública: los problemas que deberá atender y las alternativas de solución.

Adicionalmente, para la elaboración de este documento, se garantizó la participación de la ciudadanía en dos grandes momentos. En primer lugar, se llevó a cabo una sistematización, categorización y análisis de frecuencias de un total de 765 aportes individuales realizados por víctimas del conflicto armado organizadas y no organizadas a lo largo del país, en el marco de los encuentros para la construcción de los planes territoriales de memoria (2023 - 2025) y un encuentro específico con mujeres denominado II Encuentro Internacional de Diplomacia Feminista por la Paz (Noviembre 2025). Así, estos aportes incluyeron la participación de víctimas y comunidades en los diferentes espacios entre 2023 y 2025, que tuvieron lugar en territorios como Valle del Cauca, Caquetá, Santander, Norte de Santander, Cundinamarca, Antioquia, Urabá, Atlántico y Eje Cafetero.

El análisis de frecuencias de dichos aportes fue la base para la construcción de la primera versión del árbol de problemas como origen del diagnóstico técnico. En segundo lugar, durante el primer trimestre de 2026 el CNMH diseñó la *Estrategia Colectivar la Participación en la formulación de la Política Pública de Memoria y Verdad*, que se implementó en el segundo trimestre de la misma vigencia, a lo largo del país y con víctimas en el exterior. A través de esta se realizaron encuentros presenciales a través de asistencias técnicas en territorio, mesas de trabajo en la concertación de PTM Mompox y PTM Norte de Antioquia, y sesiones de trabajo virtuales con víctimas en el exterior. Asimismo, se dispuso una ventana de participación ciudadana en la página web del CNMH durante el mes de junio de 2026.

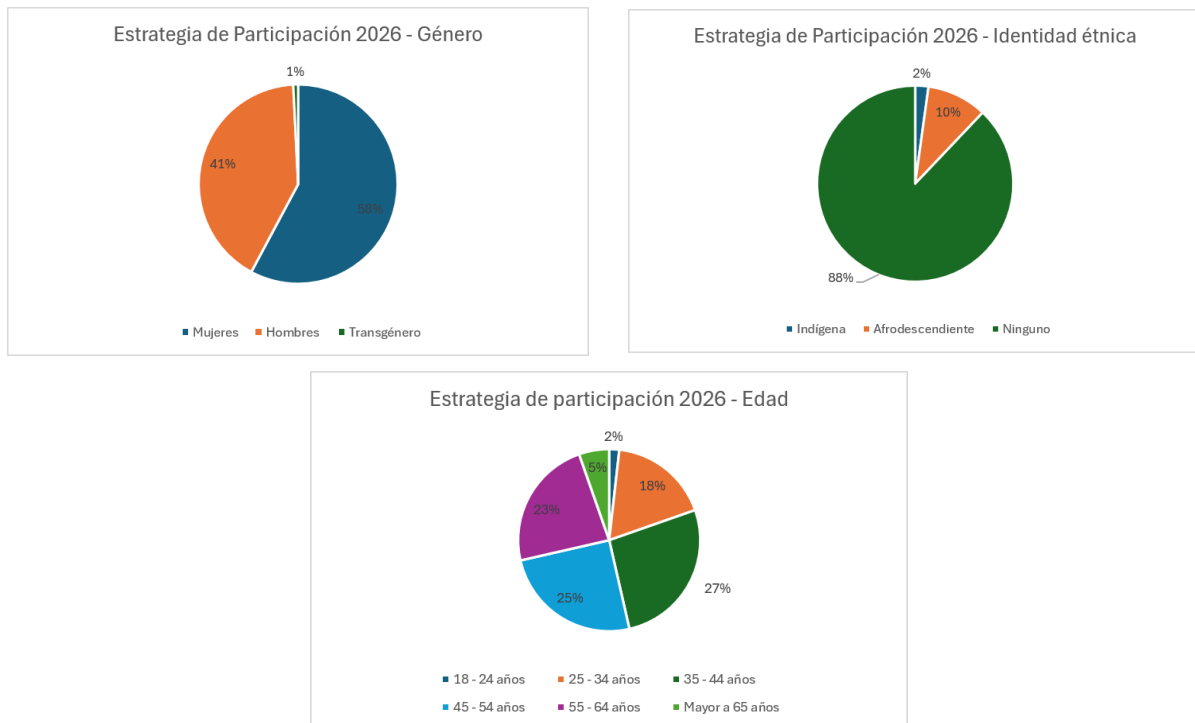
Esta estrategia permitió recabar 3.344 aportes individuales realizados principalmente por víctimas del conflicto armado organizadas y no organizadas, líderes y lideresas de organizaciones sociales, funcionarios/as públicos/as y ciudadanía en general, en 15 departamentos del país y países como Austria, España, Francia, Reino Unido, Suecia, Canadá, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México entre otros; donde un total de 21 víctimas y sobrevivientes en el exterior, participaron en la formulación de la política pública.



Gráfico 1. Territorios, Estrategia de participación 2026. Fuente: Elaboración propia

En total, en esta segunda fase, participaron 505 personas en la formulación de la política pública de memoria y verdad. De estas personas, el 58% de participantes fueron mujeres y 1%

personas transgénero. Asimismo, el 12% de quienes participaron manifestaron tener una pertenencia étnica, principalmente se identificaron como personas afrocolombianas, raizales y palenqueras (10%). Finalmente, aunque la mayoría de las personas que participaron se encuentran en un rango etáreo de 35 a 44 años, se presenta una participación representativa de varios rangos de edad, como se evidencia en los siguientes gráficos:



Gráficos 2, 3 y 4. Género, identidad étnica y edad, Estrategia de participación 2026. Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, es importante precisar que 21% de las personas que participaron en la formulación de la política pública son funcionarios/as de instituciones y organismos, principalmente de entidades territoriales. Esto, en comparación con un 79% de personas que participaron pertenecientes a la sociedad civil organizada y no organizada, incluyendo víctimas del conflicto armado en el territorio nacional y en el exterior, y líderes y lideresas de organizaciones sociales.

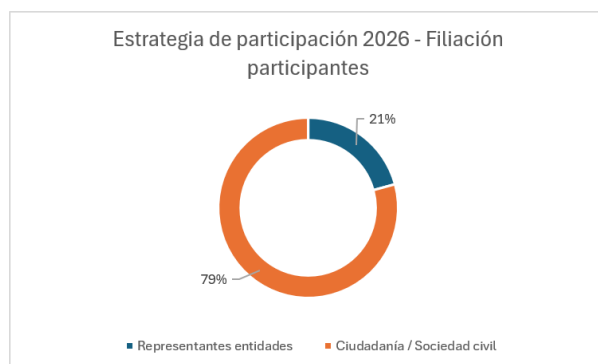


Gráfico 5. Filiación de participantes, Estrategia de participación 2026. Fuente: Elaboración propia

En relación con la distribución y el tipo de aportes realizados en esta segunda fase del proceso de participación en la formulación de la política pública, se tiene un énfasis en contribuciones sobre la causa raíz asociada a la persistencia del conflicto armado como marco contextual de reconstrucción de memoria y verdad, en relación con aportes para el diagnóstico, y con el eje estratégico propuesto relacionado con la participación, acceso diferencial y apropiación social de procesos de memoria y verdad, frente a aportes para el plan de implementación. A continuación se presenta la distribución total de participaciones:

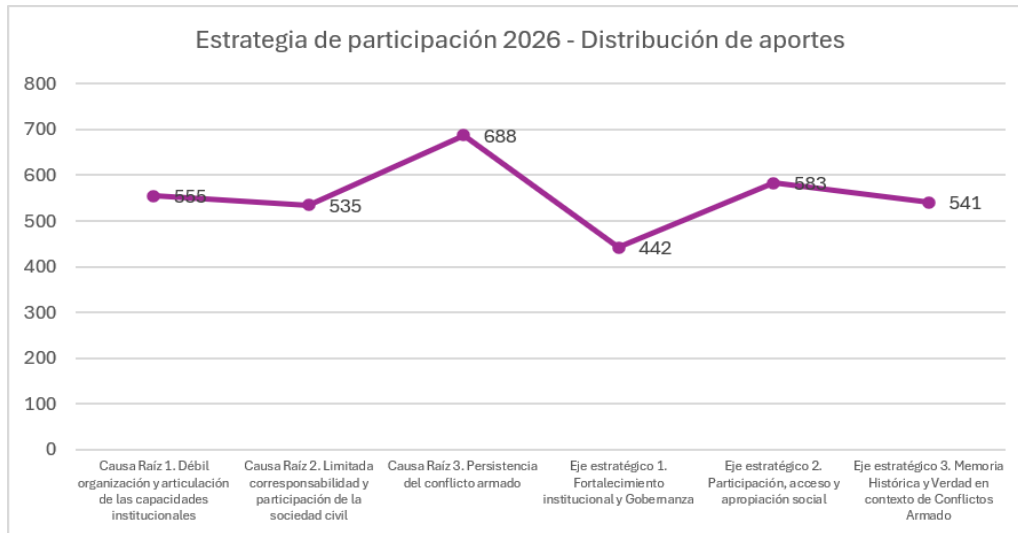


Gráfico 6. Distribución de aportes, Estrategia de participación 2026. Fuente: Elaboración propia

El total de 4.109 aportes recolectados entre 2023 y 2026, fueron sistematizados, categorizados y analizados para la formulación de la presente política pública; los cuales versaron sobre problemas que deben ser abordados, así como alternativas de solución. A partir de estos aportes se construyó la política pública; tanto el documento diagnóstico como el plan de implementación, como se evidencia a lo largo de los mismos.

En este sentido, es importante señalar que el método de formulación de política pública utilizado en este caso es la Metodología de Marco Lógico como herramienta de planificación y modelo de análisis causal que permite establecer los problemas a abordar, describir sus causas, sus características, las consecuencias de no actuar, y las posibles formas de solucionarlo²⁶.

Así, todo el marco metodológico contribuye a: i) garantizar la participación de las víctimas en el proceso de formulación de la política pública de memoria y verdad, para que el proceso responda a sus necesidades y particularidades; ii) proveer un encadenamiento causal desde la formulación del diagnóstico que permita asegurar la cadena de valor de toda la política pública, y en esta medida, el plan de implementación sea consistente con los problemas identificados en el diagnóstico; iii) incrementar la sostenibilidad de la política pública al brindar un sustento técnico para su formulación, implementación y seguimiento.

Antecedentes

La formulación de la política pública de memoria y verdad se enmarca en esfuerzos institucionales y sociales significativos que la preceden, y que han determinado acciones de política que, sin embargo, no se han concretado en una única política pública como marco estratégico de la acción del Estado en materia de construcción de memoria histórica y verdad.

Los antecedentes de la memoria histórica y los procesos de verdad en Colombia están fuertemente ligados a las dinámicas del conflicto armado, por ello, aunque para efectos de la formulación de la política pública en materia de memoria y verdad no se detalla, es importante resaltar que uno de los primeros hitos de la construcción de memoria histórica está asociado a la violencia bipartidista de mitad del siglo XX que vivió el país.

A partir de allí surgieron informes y obras literarias que movilizaron las memorias de los hechos ocurridos. Un hito central es el informe *La violencia en Colombia* de Orlando Fals Borda, Germán Guzmán Campos y Eduardo Umaña Luna, considerado uno de los primeros ejercicios sistemáticos de memoria. Más adelante, desde los años sesenta hasta finales del siglo XX, proliferó la construcción de la memoria histórica bajo el liderazgo de organizaciones defensoras de derechos humanos, fortaleciéndose esta desde la sociedad civil como una herramienta para la denuncia, ante el recrudecimiento del conflicto armado.

En la historia reciente, los esfuerzos sociales para impulsar acciones de memoria y verdad pueden sintetizarse en tres grandes momentos. En primer lugar, **el inicio de la institucionalización de la memoria con la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en el marco de la Ley 975 de 2005**, marca un antecedente fundamental por varias razones. Es la respuesta institucional a décadas de iniciativas autónomas de memoria histórica por parte de comunidades y organizaciones de la sociedad civil, las cuales se fortalecieron a la par del aumento de la crisis humanitaria y la radicalización

²⁶ Ordóñez-Matamoras, G. 2024. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. p. 165.

del conflicto armado desde finales de los años noventa y la década de los 2000, como una respuesta de resistencia, denuncia, resiliencia, cohesión comunitaria y no olvido desde las comunidades en los territorios afectados por la violencia.

Así, la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz como primer marco de justicia transicional en las últimas dos décadas en Colombia, introdujo arreglos jurídicos, políticos e institucionales para facilitar la desmovilización de grupos armados ilegales, específicamente grupos paramilitares. Dentro de estos arreglos, se crea la CNRR como un órgano clave para garantizar los derechos de las víctimas. Específicamente, se crea el Grupo de Memoria Histórica para facilitar procesos de memoria y verdad histórica sobre el conflicto armado, promoviendo la participación de las víctimas, como un antecedente directo de la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Este grupo, conformado por investigadores y expertos tuvo el objetivo de elaborar un informe sobre los orígenes y las causas del conflicto armado en el país, el cual se publicó en 2013 bajo el nombre de *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Adicionalmente, a partir de una metodología de casos emblemáticos, el GMH investigó casos sobre las masacres cometidas en Trujillo, El Salado, Segovia, La Rochela y Bojayá, posicionando una metodología de trabajo de investigación para la reconstrucción de memoria con las comunidades.

A partir de su trabajo, el GMH identificó por lo menos tres funciones y usos de la memoria, los cuales han determinado el trabajo de la producción investigativa de los siguientes años. El primero, que asume la memoria como reclamo, apostando por el esclarecimiento histórico de los hechos para exigir justicia. El segundo que ve en la memoria una pedagogía social, buscando esclarecer y reconocer para no repetir. Y un tercero que apunta a la memoria en su dimensión reparadora, viendo en ella un espacio para la elaboración del duelo, una oportunidad para restablecer los vínculos sociales y un horizonte para la reconstrucción de lo que se perdió.

En segundo lugar, la Ley 1448 de 2011 introdujo el segundo marco de justicia transicional en la historia reciente como una conquista de la lucha histórica de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil. Esta norma dio origen a la política pública nacional en materia de víctimas del conflicto armado y creó un andamiaje institucional transitorio para su implementación que incluye la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y la **transición del GMH de la CNRR al Centro Nacional de Memoria Histórica**. También se creó un Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas integrado por instituciones nacionales y territoriales para facilitar la coordinación interinstitucional de las medidas de atención, reparación integral, satisfacción, rehabilitación y no repetición; así como un Registro Único de Víctimas.

En este contexto, la memoria histórica y la construcción de la verdad se incorporan dentro de una política pública nacional para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado como un derecho de las víctimas y deber del Estado. A diferencia de etapas previas (como la Ley 975 de 2005, donde era más incipiente), aquí la memoria histórica y la construcción de verdad se consolidan como componentes centrales de la reparación integral

y de las garantías de no repetición, incorporándose como una medida específica dentro de las medidas de reparación integral, puntualmente como reparación simbólica dentro de las medidas de satisfacción (Art. 139; art. 141); y vinculándose directamente con el derecho a la no repetición del conflicto armado y la violencia sociopolítica (Art. 145; art. 149).

Adicionalmente, con la creación del CNMH como entidad autónoma del gobierno nacional adscrita al Departamento de Prosperidad Social, la memoria y la verdad adquieren un ente institucional rector y especializado para impulsar y acompañar las iniciativas sociales de memoria; diseñar, crear y administrar un Museo de la Memoria; administrar la información que surja de los Acuerdos de Contribución a la verdad Histórica y la Reparación en el marco de la Ley 1424 de 2010; producir informes de interés general para propiciar la memoria histórica; entre otras funciones designadas en la ley (Art. 148).

Un tercer elemento clave en esta etapa, es la incorporación normativa de la participación de las víctimas en los procesos de construcción de verdad y memoria, de tal manera que se institucionaliza la promoción de procesos de reconstrucción de memoria histórica con la participación de víctimas, sobrevivientes y sociedad en general, con sentido dignificante y reparador, que mitiguen el efecto de prácticas revictimizantes y discriminatorias, falsificadoras, vengativas, negacionistas, revisionistas o estigmatizantes (Art. 145, inciso 5).

Desde su puesta en marcha hasta hoy, el CNMH ha liderado acciones para la investigación y reconstrucción de la memoria histórica; el acopio, preservación y gestión de archivos; las acciones conmemorativas y acompañamiento en lugares de memoria como medidas de reparación simbólica; acompañamiento a iniciativas de memoria de la sociedad civil y de las víctimas; la creación y desarrollo del Museo Nacional de Memoria; la construcción de verdad a través del Mecanismo de contribución no judicial a la verdad histórica, principalmente; acciones de difusión, pedagogía y apropiación social de la memoria, entre otros. Todas ellas constituyen acciones de política en materia de memoria y verdad como antecedente de la actual política pública, que permanecen hasta la actualidad y que deberán ser fortalecidas por la misma.

Finalmente, el tercer momento clave en los antecedentes de la presente política pública se encuentra **el Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en 2016**. Este implicó ajustes institucionales y normativos de largo alcance que buscaron cerrar la brecha del conflicto armado mediante un modelo de justicia restaurativa fundado en la centralidad de las víctimas. Dentro de estos se cuenta la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición creando tres instituciones transitorias especializadas, autónomas e independientes: la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas.

Como antecedente particularmente relevante marcado por este hito, se encuentra la creación, funcionamiento y cierre de la CEV entre 2018 y 2022. Dentro de sus principales resultados se encuentra la construcción y socialización de un Informe de Hallazgos y Recomendaciones a partir de más de 30.000 testimonios recopilados en todo el país, enfocado en el

esclarecimiento de la verdad extrajudicial; los impactos del conflicto armado reconocido como un fenómeno estructural en Colombia; los patrones sistemáticos de violencia; las responsabilidades en el conflicto; entre otros. El esfuerzo en esta etapa pone el énfasis en la centralidad de las víctimas, fortaleciendo su participación activa en la reconstrucción de procesos de memoria histórica y reconstrucción de verdad no judicial, complementando con un enfoque de esclarecimiento de la verdad y no repetición, las acciones de política lideradas por el CNMH.

Así, uno de los principales aportes de la CEV son las recomendaciones al Estado colombiano para asegurar la no repetición del conflicto armado y la violencia sociopolítica con un enfoque transformador, estructural y centrado en las víctimas; siendo una de dichas recomendaciones el origen de la formulación de una política pública nacional en materia de memoria y verdad, construida con la participación de las víctimas y la sociedad en general. También en esta etapa se fortalece la verdad judicial con la creación y funcionamiento de la JEP, la cual avanza en materia de construcción de macrocasos para la investigación y sanción, imputaciones y sanciones a máximos responsables, el fortalecimiento de la participación de las víctimas en procesos judiciales y las sanciones propias que involucran trabajos y obras con contenido reparador; así como la verdad extrajudicial en materia de desapariciones por razones asociadas al conflicto y la satisfacción de las víctimas estableciendo el paradero de las personas dadas por desaparecidas, bajo el liderazgo de la UBPD.

Diagnóstico normativo e institucional

Este apartado presenta la síntesis de las principales normas e instrumentos nacionales e internacionales que en la actualidad definen el marco jurídico e institucional en Colombia frente a los derechos a la verdad y a la memoria histórica, como un punto de partida para la formulación de la política pública de memoria y verdad.

Marco normativo internacional

El reconocimiento del derecho a la verdad y a la memoria tiene sus raíces en el derecho internacional humanitario y los derechos humanos como respuesta a las graves violaciones de DDHH, crímenes de lesa humanidad y conflictos armados. Así, los artículos 32 y 33 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 establecieron el derecho de las familias a conocer la suerte de sus seres queridos en el contexto de conflictos armados, como respuesta a las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la Segunda Guerra Mundial y, en América Latina, a las desapariciones forzadas ejecutadas por dictaduras militares (Naqvi, 2006).

A partir de este contexto se consolidó el régimen internacional de derechos humanos, y con él una institucionalidad global que profundizó la comprensión de la verdad como un derecho autónomo. Destacan, entre otros, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH y Corte IDH), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o

Involuntarias y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Andreu-Guzmán, 2012).

En el ámbito regional, el Pacto de San José o Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) —ratificado por Colombia en 1973— sentó las bases para el reconocimiento de la verdad como derecho autónomo con una dimensión individual (de las víctimas y familiares) y una dimensión colectiva (de la sociedad). Dado que, en los primeros instrumentos internacionales, la verdad se comprendía como una realización del derecho a la justicia y al acceso a la información de las víctimas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es el escenario que empieza a ampliar y complementar esta noción hasta relacionarla con la reparación. De esta manera, en su Informe Anual 1985–1986, la CIDH sostuvo que el derecho a la verdad pertenece tanto a las víctimas como a la sociedad, y que su realización contribuye al duelo, la memoria colectiva y la no repetición (CIDH, 1986).

Posteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos amplió este entendimiento en sentencias emblemáticas como Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988), Barrios Altos vs. Perú (2001), Goiburú vs. Paraguay (2006) y masacres de El Mozote vs. El Salvador (2012), al establecer que los Estados tienen la obligación de esclarecer los hechos, identificar a los responsables, garantizar el acceso a la información, promover el derecho colectivo a la memoria histórica y como una forma de reparación simbólica con participación de las víctimas, y reparar integralmente a las víctimas (Corte IDH, 1988, 2001, 2006).

Este marco normativo se consolidó con la adopción de los Principios Joinet/Orentlicher sobre la lucha contra la impunidad (Naciones Unidas [ONU], 1997; 2005), que precisaron la inalienabilidad del derecho a la verdad y el deber de memoria de los Estados como estándares internacionales en la materia. En este sentido, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006) ratificada en Colombia en 2012 refuerza el reconocimiento de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad sobre la suerte de la persona desaparecida y las circunstancias de la desaparición.

Adicionalmente, en 2011 el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 18/7, en la que decidió nombrar, por un período de tres años, un Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. En 2023, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la resolución 54/8, que prorrogó el mandato del Relator Especial por un nuevo período de tres años, que tiene como labor la construcción de informes sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y brindar recomendaciones a los Estados, particularmente en situaciones de transición.

De esta manera, aunque el marco internacional sobre el derecho a la verdad y a la memoria histórica en el contexto de graves violaciones de derechos humanos y transiciones postconflicto no existe en un único tratado, presenta estándares que han evolucionado de la mano con el desarrollo de la justicia transicional, fortaleciendo la comprensión de la memoria y su promoción estatal como una garantía de los derechos de las víctimas, fundamentalmente en conexidad con los derechos a la reparación y a la no repetición, y el derecho a la verdad judicial y extrajudicial en conexidad con el derecho a saber que tienen las víctimas y la

sociedad tras contextos de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Esta evolución ha implicado que la verdad y la memoria histórica pasen de ser principios implícitos para convertirse en derechos exigibles que involucran un deber de los Estados. En este sentido, ha sido particularmente relevante la evolución de la jurisprudencia interamericana, la cual ha sentado los principales precedentes para la región en la materia.

Marco normativo en Colombia

En Colombia el marco normativo sobre los derechos a la verdad y a la memoria histórica ha estado marcado en las últimas décadas por la evolución del conflicto armado; la organización social y política de las víctimas y la apropiación de la memoria como una fuente de resiliencia y exigibilidad de la garantía de sus derechos; y los marcos de justicia transicional y arreglos jurídicos, políticos e institucionales que se han realizado para hacer frente a uno de los conflictos armados más extensos del mundo.

Así, el fundamento de los derechos a la verdad y a la memoria se encuentra en la Constitución Política de 1991, especialmente a la dignidad humana como eje del Estado Social de Derecho (Art. 1); la prohibición de la desaparición forzada y la tortura (Art. 12); y la cláusula de apertura al bloque de constitucionalidad, que permite la incorporación de los estándares internacionales en la materia al ordenamiento jurídico nacional (Art. 93).

Más adelante, con sus decisiones, la Corte IDH ratificó la obligación de los Estados a establecer la verdad de lo sucedido en el marco de violaciones a los DD.HH., a localizar el paradero de las víctimas y a informar a los familiares sobre lo sucedido, todo ligado a la obligación internacional que tienen los Estados de investigar y sancionar a los responsables de estos hechos, facilitando su comprensión y adaptación en los sistemas nacionales. De esta manera, la Corte Constitucional colombiana reconoció por primera vez el derecho a la verdad de las víctimas de violaciones a los DD.HH. en la sentencia C-228 de 2002, y luego en la T-249 de 2003, utilizando como fundamento los casos Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988) y Barrios Altos vs. Perú (2001).

Con el incremento de las afectaciones en contra de la población civil como resultado de los enfrentamientos entre los distintos actores armados, el Estado colombiano tomó medidas para abordar la crisis humanitaria derivada del conflicto armado, sobre todo la relacionada con el desplazamiento forzado. Con la Ley 387 de 1997²⁷ se inauguró una serie de medidas para la atención de las necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado, y se complementaron posteriormente con la tipificación de los hechos victimizantes como delitos

²⁷ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

para su persecución penal, a través de la Ley 589 de 2000²⁸, y la definición de medidas de protección para las víctimas en la Ley 986 de 2005²⁹.

En este sentido, la Ley 418 de 1997³⁰ brindó una primera definición de las víctimas de la violencia política, más allá de las definidas en la Ley 387. Según la ley, las víctimas eran todas aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros. El llamado de atención al Estado colombiano para tomar medidas más estructurales vino por cuenta de la declaración del estado de cosas inconstitucional por parte de la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004, ante la sostenida vulneración de los derechos de la población desplazada y la insuficiencia de acciones estatales.

Posteriormente, la Ley 975 de 2005³¹ estableció el marco legal para facilitar el proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), así como la reincorporación individual y colectiva a la vida civil de los integrantes de otros grupos armados al margen de la ley. Por primera vez la ley colombiana estableció así el derecho de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, desarrollando el derecho a la verdad como el derecho de la sociedad y las víctimas a conocer la verdad sobre los delitos cometidos por los grupos armados y el paradero de las víctimas de desaparición y secuestro (Art. 7). Asimismo, consideró la importancia de difundir la verdad sobre lo sucedido como una medida de satisfacción o compensación moral del derecho de las víctimas a la reparación (Art. 8).

Resulta relevante como hito jurisprudencial la Sentencia C-370 de 2006³², a través de la cual la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005. En esta, la Corte interpretó los principios de Joinet/Orenlitcher reconociéndolos como estándares internacionales en la materia, lo que le permitió relacionar el derecho a la verdad de las víctimas con la responsabilidad de los comparecientes a brindar información completa y veraz, para poder gozar de los beneficios de la reincorporación.

²⁸ Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones.

²⁹ Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.

³⁰ Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

³¹ Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

³² Corte Constitucional de Colombia. (18 de mayo de 2006) Sentencia C-370 de 2006. [MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

En el año 2008 se expidió el Decreto 1290³³, el cual reglamentó las medidas incluidas en la Ley 975 de 2005 de reparación administrativa para las víctimas del conflicto en: (i) indemnización solidaria, (ii) restitución, (iii) rehabilitación, (iv) medidas de satisfacción y, (v) garantías de no repetición. En consecuencia, el país adoptó las medidas de reparación que se venían consolidando normativamente en instancias internacionales, acogiendo también la comprensión de las medidas de satisfacción, incluyendo el derecho a la verdad y la memoria histórica.

Posteriormente y para fortalecer el marco normativo establecido por la Ley 975 de 2005, se expidió la Ley 1424 de 2010³⁴ a través de la cual se creó el mecanismo no judicial de contribución a la verdad y a la memoria histórica, bajo el cual las personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley pueden suscribir el Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y la Reparación. A través de este acuerdo, los excombatientes se comprometen a aportar en el esclarecimiento a la verdad a cambio de beneficios penales como la suspensión de órdenes de captura o la suspensión condicional de la ejecución de la pena.

Todo lo anterior permitió que, finalmente, la Ley 1448 de 2011³⁵ o Ley para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Restitución de Tierras recogiera una definición del derecho a la verdad y lo desarrollara como sigue a continuación: “Las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, tienen el derecho imprescriptible e inalienable a conocer la verdad acerca de los motivos y las circunstancias en que se cometieron las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente ley, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. La Fiscalía General de la Nación y los organismos de policía judicial deberán garantizar el derecho a la búsqueda de las víctimas mientras no sean halladas vivas o muertas” (Art. 23).

Adicionalmente al derecho a la verdad, la misma ley establece el deber de memoria del Estado de la siguiente forma:

Se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto.

Parágrafo. En ningún caso las instituciones del Estado podrán impulsar o promover ejercicios orientados a la construcción de una historia o verdad oficial que niegue, vulnere o restrinja los principios constitucionales de pluralidad, participación y solidaridad y los derechos de libertad

³³ Por el cual se creó el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas del Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.

³⁴ Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.

³⁵ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

de expresión y pensamiento. Se respetará también la prohibición de censura consagrada en la Carta Política (Art. 143).

Lo anterior supone que el Estado no construye la memoria histórica y su fin no es la construcción de una verdad oficial, sino que su reconstrucción es un proceso colectivo con la activa participación de las víctimas y actores involucrados, el cual debe estar atravesado por una mirada diferencial y debe dirigirse hacia la existencia de un complejo de memorias; representando un avance jurídico fundamental en el marco normativo nacional en la materia.

Así mismo, esta norma integró la definición de víctima en su artículo 3 y adoptó acciones efectivas en favor de las personas que han sufrido las consecuencias del conflicto armado mediante la definición de medidas de atención, asistencia y reparación integral dirigidas específicamente a la población sujeto de atención de esta ley, creándose de esta manera la política pública para la atención de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Para su implementación definió la creación de una institucionalidad especializada como se analizará en el siguiente apartado.

La ley se desarrolló a través de la expedición de los decretos ley 4633³⁶, 4634³⁷ y 4635³⁸ de 2011, principalmente, los cuales regularon el marco de atención específico y diferenciado de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas; Rrom o gitanos; y negros, afrocolombianos, raizales o palenqueros, respectivamente. Estas normas, que se construyeron en procesos de consulta previa, fueron desarrolladas por los distintos pueblos y comunidades étnicas, desprendiendo así su propia comprensión de la verdad, la memoria histórica y las medidas de satisfacción. A partir de esto, los decretos ley étnicos abordan a los pueblos como sujetos del derecho a la verdad y a la memoria, por lo que las acciones dirigidas a su satisfacción deben ser estimadas como adecuadas para proporcionar bienestar y mitigar el dolor no solo individual, sino también colectivo y psico-espiritual de sus comunidades.

Igualmente, los decretos comprenden las acciones de memoria histórica como una herramienta para fortalecer las capacidades comunitarias en metodologías para el esclarecimiento y la construcción de memoria, así como para buscar su reconocimiento e interacción con el resto de la población. En este sentido, los pueblos étnicos definen que las acciones de memoria histórica no pueden ser impuestas, sino que deben ser concertadas y partir de sus propias cosmovisiones. También abogan por el desarrollo propio de acciones a través de medidas como la conformación de observatorios de pensamiento propio, la administración del archivo propio, la realización de espacios de aprendizaje y reflexión para transmitir, conservar e intercambiar el relato construido sobre su victimización desde sus

³⁶ Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

³⁷ Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.

³⁸ Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

propias formas de transmisión de la memoria, y el uso de las lenguas y formas de expresión propias.

Como resultado de la ley, la Política Pública para las Víctimas se desarrolló en el documento CONPES 3712 de 2011³⁹, *Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011*; el Documento CONPES 3726 de 2012⁴⁰, *Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV)*; y el Documento CONPES 3784 de 2013⁴¹, *Lineamientos de Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado*⁴²; además de la reglamentación de la ley a través de los decretos posteriormente unificados en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 del sector de la inclusión social y reconciliación⁴³. Uno de estos, el Decreto 1725 de 2012⁴⁴, adoptó y determinó que el PNARIV estaría compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en las normas y decretos relacionados, así como los que los modifiquen, adicionen o deroguen, incluidos los documentos CONPES ya referidos y sus respectivas actualizaciones.

Finalmente, los derechos a la verdad y a la memoria histórica se ven fortalecidos con la firma e implementación del Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en 2016, incorporado al ordenamiento jurídico colombiano a través de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017. Con la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el Acuerdo Final posiciona la verdad como un derecho central de las víctimas y de la sociedad, adoptando una noción amplia como derecho de las víctimas a conocer lo ocurrido, derecho de la sociedad a reconstruir su historia como eje para la construcción de paz y garantía de no repetición, y deber del Estado y de los responsables de contribuir al esclarecimiento de los hechos ocurridos en el contexto y en razón del conflicto armado.

El sistema integral, que incorpora tres instituciones nuevas al marco de justicia transicional colombiano, establece varias formas de la verdad para la satisfacción de los derechos de las víctimas y de la sociedad en su conjunto. En primer lugar, el fortalecimiento de la verdad judicial bajo el liderazgo de la Jurisdicción Especial para la Paz, que busca la determinación de los hechos, de las responsabilidades y patrones de macrocriminalidad ocurridos en el marco del conflicto armado, así como de las sanciones correspondientes. En segundo lugar, se fortalece la verdad extrajudicial a través de la creación y puesta en marcha de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y de la Unidad de Búsqueda de personas desaparecidas, las cuales, mediante mecanismos no judiciales, contribuyen cada una desde su mandato a

³⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3712.pdf>

⁴⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3726.pdf>

⁴¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3784.pdf>

⁴² Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3784.pdf>

⁴³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

⁴⁴ Por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.

esclarecer las causas, impactos y responsabilidades del conflicto armado (CEV) y determinar el paradero de las personas desaparecidas y la verdad sobre lo acaecido, sin consecuencias judiciales (UBPD).

Con el Acuerdo Final de Paz, no se sustituyen los avances anteriores. En este sentido, se fortalecen los desarrollos normativos de la Ley 1448 de 2011 y la Ley 975 de 2005, particularmente con relación a los derechos a la verdad y a la memoria histórica, y al rol central de las víctimas en su reconstrucción. La memoria histórica, en particular, se ratifica como un proceso plural y participativo, con una función clara en la reparación integral y el reconocimiento de las víctimas, y como un mecanismo para la reconstrucción del tejido social, la construcción de paz y la no repetición.

De la implementación del Acuerdo Final de Paz, específicamente de la CEV, deriva otro instrumento relevante: el Informe Final de Hallazgos y Recomendaciones *Hay Futuro si hay Verdad*. Este, construido con la participación de miles de víctimas y la recopilación de más de 30.000 testimonios, busca contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido durante el conflicto armado, explicar sus causas estructurales, hacer un reconocimiento a las víctimas, sus voces, luchas y resistencias, y formular recomendaciones al Estado colombiano para la no repetición, que paulatinamente y bajo el liderazgo del Comité de seguimiento a las recomendaciones de la CEV (instancia creada tras la finalización del mandato de la CEV en 2022), se han empezado a incorporar en las herramientas de planeación de los gobiernos nacional y territoriales.

En paralelo, Luego de cumplir los 10 años de vigencia de la Ley de Víctimas, la Ley 2078 de 2021⁴⁵ prorrogó las medidas de atención, asistencia y reparación integral por un tiempo adicional de 10 años como resultado de los retos y necesidades que continúan y en consecuencia de las disposiciones en materia de reparación integral del Acuerdo Final de Paz. En consecuencia, la política pública de atención a víctimas se actualizó a través del Documento CONPES 4031 de 2021, *Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*⁴⁶, asignando nuevas metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para su continuación hasta 2031. Más recientemente, se ha adoptado la Ley 2421 de 2024 por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 para fortalecer la implementación de la política pública de atención a víctimas y cada uno de sus componentes, e impulsar la articulación institucional, particularmente con el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición creado por el Acuerdo Final de Paz; así como la corresponsabilidad de las entidades territoriales en la planeación e implementación de las medidas para la atención y reparación integral.

Por último, la JEP ha aportado en el desarrollo del derecho a la verdad de las víctimas a través de órdenes particulares en el ejercicio de su mandato. Luego de que se elevara una petición sobre una posible afectación a los derechos de las víctimas por la “vulneración a la verdad histórica, la memoria colectiva y la reparación simbólica”, la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad de los Hechos y Conductas solicitó medidas

⁴⁵ Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia.

⁴⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4031.pdf>

cautelares en relación con el CNMH, la cual adoptó una medida temporal de protección sobre la colección “Voces para transformar a Colombia”, mediante el auto AT-058 de 2022. De acuerdo con la sección, las acciones de revisión y ajuste que estaba adelantando el CNMH sobre la colección ponían en riesgo la debida preservación de la memoria histórica del país y/o los derechos de las víctimas e incumplían los acuerdos previos realizados entre el CNMH y las víctimas que participaron en su creación.

Además de sentar un precedente sobre el ajuste de contenidos de memoria histórica previamente concertados y consultados con víctimas del conflicto armado, la JEP también estableció judicialmente que, en cumplimiento con las reformas constitucionales que conformaron el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, las actividades del CNMH y de la institucionalidad de la Ley de Víctimas deben guardar coherencia interna y externa con los fines, principios y objetivos de este mismo sistema, requiriendo la interacción armónica entre sus diferentes componentes. En este sentido, los derechos a la verdad y la memoria histórica en el país se garantizan a través de un complejo de acciones e instituciones cuyo fin último debe ser fortalecerse conjuntamente.

De lo anterior, es importante resaltar que el marco normativo, jurisprudencial y de política da cuenta de un desarrollo de la comprensión jurídica del derecho a la verdad y la memoria, así como su expresión material, esto es, el goce efectivo por parte de las víctimas del conflicto armado y la sociedad en Colombia. No obstante, a pesar del amplio recorrido, la garantía del derecho sigue enfrentando retos importantes que se detallarán en el diagnóstico técnico más adelante.

Marco institucional vigente

Si bien durante la segunda mitad del siglo XX, conforme evolucionó el conflicto armado, el Estado colombiano impulsó comisiones ad hoc para investigar la violencia, como la Comisión Nacional Investigadora de las Causas Actuales de la Violencia (1958) y la Comisión de Estudios sobre la violencia (1987) que produjeron los primeros informes sobre las causas e impactos de la violencia y promovieron pactos territoriales por la paz⁴⁷, los primeros hitos institucionales para promover la memoria histórica y la verdad se encuentran en la Ley 975 de 2005.

A través de esta norma se creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), de la cual se conformó el Grupo de Memoria Histórica (GMH) como antecedente directo de la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica. Esta entidad, encargada garantizar la participación de las víctimas en procesos judiciales de Justicia y Paz, gestionar la reparación de las mismas y promover la reconciliación, a través del GMH tuvo como mandato específico la promoción de la construcción de la verdad, el perdón público y el reconocimiento de las víctimas, a través de la reconstrucción y preservación de la memoria histórica.

⁴⁷ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). Informe Final. [Tomo: No matarás]. Bogotá D.C., p. 64

Así, como se relató en el apartado Antecedentes, sus principales resultados incluyen el desarrollo de investigaciones con participación de las víctimas y la construcción de informes de verdad y memoria histórica con enfoque temático y regional, posicionando una metodología con contenido reparador en el proceso. Asimismo, el GMH construyó los primeros registros sistemáticos y documentación sobre la dimensión del conflicto armado, sus causas y sus impactos, con un enfoque basado en la dignidad y el reconocimiento de las víctimas, como antecedente directo del Observatorio de Memoria y Conflicto. Su labor fue fundamental para el fortalecimiento de un marco institucional a través de la Ley 1448 de 2011, sentando las bases del CNMH y de la CEV.

En este sentido, el segundo gran hito institucional es la creación de la política pública de víctimas a través de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Con esta, el GMH de la CNRR se transformó en el Centro Nacional de Memoria Histórica, sustituyendo y ampliando sus funciones como la entidad pública adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, encargada de recuperar, preservar y difundir la memoria histórica del conflicto armado en Colombia, en desarrollo del derecho a la verdad, la reparación integral y la no repetición que se consolidan en esta norma. El derecho a la memoria y el derecho a la verdad, se configuran en este esquema como medidas de satisfacción para la reparación integral de las víctimas y para la no repetición del conflicto armado.

Bajo el liderazgo del CNMH, la ley definió por primera vez acciones que venían sugiriendo en instrumentos anteriores y que materializan las elaboraciones internacionales sobre el derecho a la verdad. En este sentido, la ley dispuso a la cabeza del Centro las acciones relacionadas con el acopio, preservación y custodia de los archivos sobre violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH; la construcción de memoria histórica con participación de las víctimas y el acompañamiento a iniciativas de memoria; la difusión pública y apropiación social de la verdad y la memoria; la puesta en marcha del mecanismo no judicial de contribución a la verdad enmarcado en la Ley 1424 de 2010; y la coordinación con otras entidades competentes.

En este sentido, la Ley 1448 de 2011 también crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas – SNARIV como el conjunto de entidades nacionales y territoriales, instancias de coordinación y mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, institución creada por este marco normativo, ejerce la coordinación general del Sistema haciendo seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas y asegurando la articulación para el cumplimiento de sus medidas.

En el SNARIV se crea una instancia de coordinación particular como escenario de articulación interinstitucional para el impulso de las acciones de verdad y memoria histórica, y acciones simbólicas y de dignificación para las víctimas del conflicto armado: el Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción, integrado por 14 instituciones nacionales⁴⁸ y tres representantes de

⁴⁸ Las entidades que hacen parte de este Subcomité son: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Unidad para las Víctimas, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio

la Mesa Nacional de Participación de las víctimas. La secretaría técnica de este Subcomité está a cargo del CNMH.

Adicionalmente, con la constitución del SNARIV se le asigna un rol fundamental a las entidades territoriales en la ejecución de la política pública de Víctimas, incluyendo la implementación de las medidas de satisfacción. Se crean además, los comités territoriales de justicia transicional para facilitar la coordinación interinstitucional y con las mesas territoriales de participación efectiva de víctimas en la implementación de la política pública y la operativización de las medidas de asistencia y atención, rehabilitación, restitución, satisfacción y garantías de no repetición. Asimismo, se orienta a través de la ley 1448 de 2011 y los mecanismos de planeación que la desarrollan, que la política pública de víctimas sea incluida en los planes de desarrollo territoriales y en los planes de acción territorial. En este sentido, las entidades territoriales tienen el deber de apoyar iniciativas locales de memoria histórica y actos simbólicos de reparación y no repetición, en articulación con el CNMH.

Con la firma del Acuerdo Final de Paz y la constitución del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, se crean tres instituciones transitorias para responder a la garantía de los derechos de las víctimas en el escenario posconflicto tras los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en 2016. Este sistema debe armonizarse y coordinarse con los esfuerzos del SNARIV, lo que ha sido ratificado recientemente por la Ley 2421 de 2024.

Así, con la creación y funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz desde 2018 se fortaleció la verdad judicial para las graves violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario ocurridas en razón y en contexto del conflicto armado, a través de la investigación de macrocasos y la determinación de responsabilidades individuales y colectivas; promoviendo el reconocimiento temprano de verdad y responsabilidad, bajo el principio de centralidad de las víctimas y dignificación de sus aportes y procesos.

Dentro de los hitos institucionales en materia de memoria histórica y verdad, se encuentra la creación y funcionamiento de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (2017), antecedida en sus esfuerzos por la CNRR y el CNMH en los años recientes. Esta terminó su mandato en 2022 con la entrega del Informe Final *Hay futuro si hay verdad*, construido con los testimonios de las víctimas y comunidades. Dentro de sus principales resultados se cuenta el fortalecimiento de los datos y registros sobre violaciones e infracciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado; las causas estructurales e impactos y afectaciones de la violencia sociopolítica; las responsabilidades colectivas del origen y persistencia del conflicto armado; entre otros.

El enfoque de la labor de la CEV entre 2017 y 2022 fue contribuir al esclarecimiento de la verdad sobre el conflicto armado, constituyéndose en un mecanismo de carácter extrajudicial que desarrolló sus acciones bajo el principio de centralidad de las víctimas con un enfoque

de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Consejo Superior de la Judicatura, Archivo General de la Nación Procuraduría General de la Nación, Centro de Memoria Histórica, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dos representantes de la Mesa Nacional de Participación de las Víctimas.

ampliamente participativo, complementando así las acciones y esfuerzos adelantados por el CNMH desde 2011, así como de la CNRR desde 2005 en materia de memoria histórica y reconstrucción de la verdad.

Asimismo, uno de sus aportes fundamentales fue la construcción de 74 recomendaciones principales al Estado colombiano, orientadas a garantizar la no repetición del conflicto armado y la construcción de una paz estructural. Estas recomendaciones buscan transformar causas estructurales y dignificar a las víctimas, organizadas en distintos ejes temáticos y de cumplimiento a corto, mediano y largo plazo⁴⁹.

Finalmente, la Unidad de Búsqueda de Personas desaparecidas creada en 2018, actualmente avanza en el cumplimiento de su mandato de buscar y encontrar a las personas desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, constituyéndose en un mecanismo de carácter no judicial y de carácter humanitario, que contribuye a la garantía del derecho a la verdad de las víctimas al establecer el paradero y lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas, siendo una de las medidas de satisfacción en el marco de la Ley 1448 de 2011 y de contribución a la verdad histórica. Según la UBPD, existen alrededor de 135.396 personas dadas por desaparecidas en Colombia por causas asociadas al conflicto armado, hasta 1 de diciembre de 2016⁵⁰.

La ley 2421 de 2024, mediante la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 establece como propósito la coordinación armónica y articulación interinstitucional entre las entidades que integran el SNARIV, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y el Sistema Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas (Art. 26; art. 60), creado a su vez mediante el Decreto 532 de 2024. Para facilitar este propósito, la ley incorpora medidas para mejorar el intercambio de información entre los distintos sistemas de articulación interinstitucional (Art. 153), buscando articular el universo institucional existente para la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, y en esta medida, que las acciones en materia de verdad y memoria históricas guarden coordinación y complementariedad entre las distintas entidades que actualmente contribuyen a su planeación y ejecución.

Diagnóstico técnico

El presente diagnóstico técnico fue elaborado a partir de la Metodología Marco Lógico y del análisis e incorporación de 765 aportes individuales realizados en encuentros liderados por el CNMH entre 2023 y 2025, y 3.344 aportes individuales recabados a través de la Estrategia de

⁴⁹ Legado de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad. Recomendaciones del Informe Final. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones/recomendaciones-if#>

⁵⁰ UBPD. Respuesta a solicitud de información - formulación de Política Pública de Memoria y Verdad 202602113000334-3. Radicado UBPD-1-2026-002968.

formulación participativa de la política pública de memoria y verdad diseñada e implementada durante el primer semestre de 2026. A su vez, recoge las observaciones y aportes de instituciones nacionales del subcomité de medidas de satisfacción del SNARIV, producto de mesas técnicas realizadas en mayo y julio de 2026, e información cuantitativa y cualitativa aportada por distintas instituciones competentes con corte a diciembre de 2025. Así, este diagnóstico técnico estructura el problema central que abordará la política pública, así como sus causas y efectos.

Árbol de problemas, causas y efectos

Problema central	Causas Raíz	Efectos
Persistencia de barreras institucionales, socioculturales y territoriales que limitan la garantía efectiva del derecho a la verdad y a la memoria histórica de las víctimas y de la sociedad en general, limitando su contribución a la reparación integral, la reconstrucción del tejido social y las garantías de no repetición	CR 1. Débil organización y articulación de las capacidades institucionales en todos los niveles de gobierno para la gestión de los procesos de memoria histórica y verdad	1.1. Débil sostenibilidad y efectividad institucional y social de las acciones de política en materia de memoria y verdad
		1.2. Duplicidad y dispersión de esfuerzos institucionales que conducen a resultados aislados en materia de memoria y verdad
	CR 2. Limitada corresponsabilidad y participación de la sociedad civil en procesos de verdad y memoria histórica	2.1. Bajo impacto de la verdad y la memoria en la reparación integral efectiva a las víctimas y en la transformación estructural de sus condiciones de vida
		2.2. Revictimización por la falta de acceso y débil incorporación de enfoques diferenciales de las acciones de memoria y verdad
		2.3. Limitados impactos de la memoria y verdad en la reconstrucción del tejido social, la no repetición del conflicto armado y la construcción de paz
	CR 3. Persistencia del conflicto armado y la violencia sociopolítica como marco contextual de los procesos de memoria y verdad	3.1. Incremento en los riesgos de violaciones a los DDHH y al DIH en los territorios
		3.2. Memorias aisladas de los contextos sociales, políticos y económicos de los territorios en la actualidad

Tabla 1. Árbol de problemas, causas y efectos. Fuente: Elaboración propia

Problema central

Teniendo en cuenta los aportes de la sociedad civil y los antecedentes establecidos previamente, se tiene que el problema central que debe abordar la política pública de memoria y verdad consiste en la **persistencia de barreras institucionales, socioculturales y territoriales que limitan la garantía efectiva del derecho a la verdad y a la memoria histórica de las víctimas y de la sociedad en general, limitando su contribución a la reparación integral, la reconstrucción del tejido social y las garantías de no repetición**. Esto, en la medida que, si bien el Estado colombiano ha hecho esfuerzos sistemáticos por posicionar en la agenda pública la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas y de la sociedad a la verdad y a la memoria histórica, producto principalmente de las acciones de exigibilidad de las víctimas y de los ajustes institucionales, políticos y normativos en los

marcos de justicia transicional; en la actualidad se evidencian falencias estructurales que impactan la garantía efectiva de estos derechos.

Este problema se explica principalmente por tres grandes causas que se desarrollan a continuación. En primer lugar, si bien existe una institucionalidad que lidera las acciones estatales en materia de memoria y verdad, persisten debilidades en las capacidades institucionales, técnicas, operativas y presupuestales para la gestión de los procesos de memoria y verdad que contrastan con una amplia demanda social de acompañamiento y apoyo en iniciativas de memoria, creación y sostenibilidad de lugares de memoria, creación y acompañamiento en la gestión de archivos para la verdad y la memoria, entre otros. Estas limitaciones se expresan de manera diferenciada en la insuficiencia de fuentes de financiación estables y sostenibles para garantizar la continuidad de las acciones, en las capacidades técnicas requeridas para responder a la creciente complejidad de los procesos de memoria y verdad, lo que afecta la implementación efectiva y sostenida de las iniciativas en los territorios.

Persiste, además de lo anterior y con una amplia inquietud en las víctimas, una débil coordinación interinstitucional para los procesos de memoria y verdad. Esto implica que las acciones estatales resultan acciones aisladas y segmentadas que no impactan significativamente las condiciones sociales y culturales de las víctimas y la sociedad, en clave de reparación integral y construcción de paz, existiendo una débil articulación de las instituciones en los territorios y a nivel nacional.

En segundo lugar, la garantía efectiva de los derechos a la verdad y a la memoria histórica enfrenta una limitada participación de las víctimas y corresponsabilidad de la sociedad civil, que logre incorporar efectivamente los enfoques diferenciales, étnico y de género. Las acciones estatales en materia de memoria y verdad no logran un acceso amplio y diferencial por parte de las víctimas y de la sociedad, y adicionalmente, existe una débil apropiación social de los procesos de memoria y verdad que contribuya eficazmente en la garantía de no repetición. Todo ello favorece un bajo impacto de la verdad y la memoria en la reparación integral efectiva a las víctimas, y que la memoria sea un tema que convoca a solo algunos sectores de la sociedad, lo que incide en débiles avances en la reconstrucción del tejido social, la no repetición del conflicto armado y la construcción de paz.

Finalmente, el problema central de esta política pública se explica por la persistencia del conflicto armado y la violencia sociopolítica en la actualidad, incluso tras la firma del Acuerdo Final de Paz y de 20 años de implementación de la Ley de Justicia y Paz. Este contexto limita el desarrollo de iniciativas de memoria y verdad en los territorios, incrementando los riesgos de las personas que participan en estas acciones, y dificultando la construcción de memorias diversas y plurales ante la permanencia de actores armados en el territorio. Ante la persistencia del conflicto, surge también la inquietud sobre las acciones de memoria y verdad frente a hechos de la violencia reciente, que contribuyan a transformar las condiciones actuales y faciliten el tránsito a un contexto posconflicto. Todo ello contribuye a aumentar los riesgos de violaciones de DDHH y DIH en los territorios, y a la generación de memorias y verdades que no dialogan con el presente.

Estas tres causas centrales y los fundamentos que las explican se detallan a continuación.

Causa Raíz 1. Débil organización y articulación de las capacidades institucionales en todos los niveles de gobierno para la gestión de los procesos de memoria histórica y verdad

La primera causa raíz que explica la débil garantía del derecho a la verdad y del deber de memoria histórica para la reparación integral, la reconstrucción del tejido social y la no repetición consiste en la **débil organización y articulación de las capacidades institucionales en todos los niveles de gobierno para la gestión de los procesos de memoria histórica y verdad**. Esto se explica, a su vez, por dos causas principales: las limitaciones técnicas y presupuestales de las entidades competentes; y la débil articulación interinstitucional para la gestión de los procesos de memoria histórica y verdad.

CR 1. Débil organización y articulación de las capacidades institucionales en todos los niveles de gobierno para la gestión de los procesos de memoria histórica y verdad															
1.1. Limitaciones técnicas y presupuestales de las entidades competentes en el nivel nacional y territorial						1.2. Débil articulación interinstitucional para la gestión de los procesos de memoria histórica y verdad									
1.1.1. Debilidades de infraestructura y capacidades para los procesos de memoria histórica y verdad en el nivel nacional y territorial						1.1.2. Falta de claridad y apropiación institucional sobre las competencias nacionales y territoriales (también de la institucionalidad en el exterior)		1.1.3. Falta de seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados e impactos diferenciales de los procesos de memoria histórica y verdad			1.2.1. Insuficiente articulación entre las entidades del nivel nacional y territorial para la implementación de acciones de verdad y memoria histórica, incluyendo las instituciones encargadas de prestar atención y acompañamiento a las víctimas en el exterior		1.2.2. Falta de eficiencia en las instancias existentes de coordinación interinstitucional para la gestión de los procesos de memoria histórica y verdad (SNARIV y otras)		
1.1.1.1. Amplia brecha entre demanda social y capacidad institucional y operativa en el nivel nacional y territorial		1.1.1.2. Baja asignación presupuestal histórica a las entidades competentes		1.1.1.3. Falta de infraestructura, accesibilidad diferencial y acompañamiento institucional para la creación física y social, gestión y sostenibilidad de espacios y museos de la memoria		1.1.1.4. Debilidades de infraestructura y accesibilidad diferencial (víctimas en situación de discapacidad) para la gestión, protección y preservación de archivos		1.1.1.5. Débil capacidad de interoperabilidad de sistemas y registros existentes		1.2.1.1. Falta de vinculación de sectores institucionales no tradicionales en los procesos de memoria y verdad		1.2.1.2. Débil complementariedad entre los procesos de verdad judicial, verdad histórica y memoria histórica para la satisfacción de los derechos de las víctimas y el reconocimiento de verdad de los perpetradores		1.2.1.3. Débil articulación de acciones institucionales para la reparación integral integrando el componente de memoria histórica y verdad, y la atención y el acompañamiento psicosocial, particularmente en la atención a las víctimas en el exterior	

Tabla 2. Causa raíz 1 y subcausas. Fuente: Elaboración propia

La estrategia de participación evidencia que, en efecto, las personas perciben como problemas principales la poca articulación entre los niveles nacionales y territoriales, así como la débil coordinación entre las entidades competentes; las debilidades presupuestales y técnicas de las instituciones competentes; la poca gestión por parte de las mismas en materia de memoria y verdad; la falta de continuidad de procesos; el poco involucramiento activo de la sociedad civil y de la incorporación de enfoques diferenciales en las decisiones institucionales; y las dificultades para acceder a información, como se muestra en el siguiente gráfico:

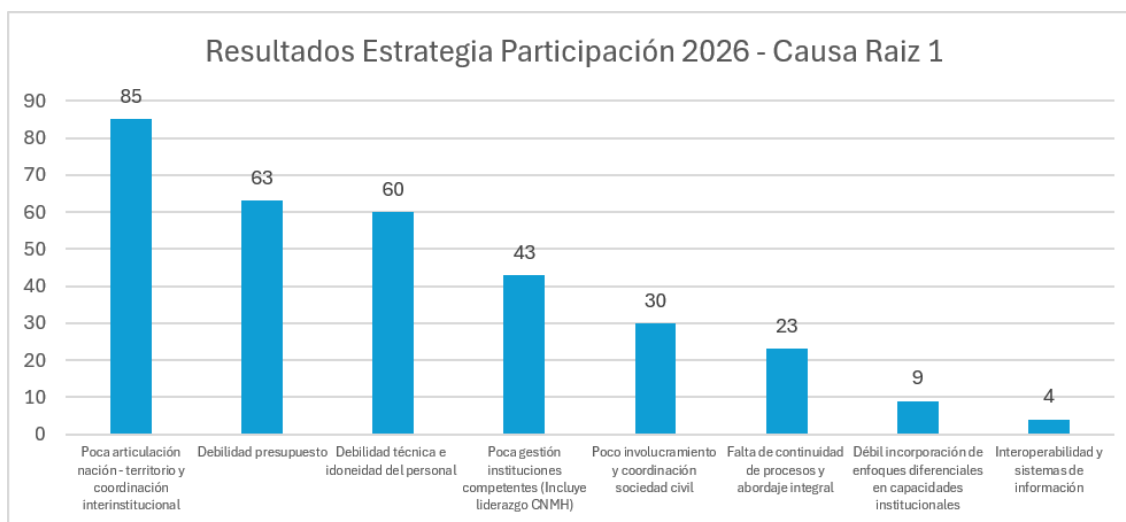


Gráfico 7. Resultados causa raíz 1, Estrategia de participación 2026. Fuente: Elaboración propia

Limitaciones técnicas, normativas y presupuestales de las entidades competentes en el nivel nacional y territorial

En primer lugar, persisten dificultades para la gestión de los procesos de memoria y verdad a pesar de los esfuerzos estatales, que se evidencian en **debilidades de infraestructura y capacidades para los procesos de memoria y verdad**. Esto a su vez, se explica por cinco factores. Primero, existe una **amplia brecha entre la demanda social y la capacidad institucional y operativa en materia de procesos de memoria y verdad**. Con corte a 31 de diciembre de 2025, hay un total de 10.202.014 personas incluidas en el Registro Único de Víctimas, reconocidas como víctimas directas e indirectas del conflicto armado⁵¹. Asimismo, hay un total de 1.272 sujetos de reparación colectiva (940 sujetos colectivos con enfoque étnico); y 448 planes de reparación colectiva ubicados en 206 municipios del país.⁵²

Ante esta magnitud de los impactos del conflicto armado con pocos precedentes internacionales, las acciones estatales en materia de memoria y verdad resultan insuficientes para responder a la amplia demanda social. Así, por ejemplo, del análisis de las 603 acciones incluidas en 5 Planes Territoriales de Memoria liderados por el CNMH y formulados entre 2024 y 2025, se tiene que al menos el 66,6% (399) corresponden a propuestas comunitarias para el fortalecimiento de capacidades institucionales en el acompañamiento a iniciativas, propuestas y proyectos locales de memoria, gestión y protección de archivos, gestión y

⁵¹ Red Nacional de Información. Portal de datos UARIV. Fecha de corte 31 de diciembre de 2025. Fecha de consulta: 9 de febrero de 2026. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/>

⁵² UARIV. Informe de Gestión 2025. p. 52. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2026/01/INFORME-DE-GESTION-2025-UARIV.pdf>

sostenibilidad de lugares de memoria; así como en iniciativas concretas y territoriales para ejercer el derecho a la memoria y la verdad.

Esta amplia demanda social no logra ser atendida completamente por las instituciones nacionales competentes ni por las entidades territoriales. Así, el CNMH con corte a diciembre de 2025, y en el histórico acumulado desde su funcionamiento, ha logrado incorporar en sus planes de acción y presupuesto un total de 738 iniciativas de memoria histórica, siendo en la última vigencia tan solo 48 iniciativas acompañadas y en promedio anual desde su funcionamiento, un máximo aproximado de 52 por año. Según el CONPES 4031 de 2021, el CNMH tiene la meta de apoyar al menos 25 Iniciativas de memoria al año.

Asimismo, dentro de los planes de desarrollo territorial 2024 – 2027, según el reporte del Departamento de Planeación Nacional, con corte a 31 de diciembre de 2025 de un total de 8.092 acciones asociadas a procesos de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y acciones para la construcción de paz, tan solo 466 están destinadas a procesos de reconstrucción de memoria histórica y verdad, es decir, el 5.7%. En este mismo sentido, los recursos presupuestales invertidos por las entidades territoriales entre 2024 y 2025 para el desarrollo de procesos de memoria y verdad equivalen a \$ 39.646.381.483,55, lo que significa tan solo un 5,6% de todos los recursos destinados en Planes de desarrollo territorial para procesos de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas⁵³.

A pesar de que mediante este apoyo a las IMH, el CNMH ha podido alcanzar un buen número de regiones en el país, como lo reportó el Relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en su visita oficial a Colombia en 2023⁵⁴, las medidas de memoria son limitadas en las zonas de difícil acceso del país, las cuales usualmente son las más afectadas por el conflicto armado. En este sentido, tan solo entre 2019 y 2022, la CEV sistematizó 1.008 iniciativas de convivencia, resistencia y construcción de paz en las regiones en donde adelantó los procesos de diálogo social, lo que evidencia la magnitud de posibles iniciativas.

Por su parte, el CNMH también ha brindado apoyo a las entidades territoriales que quieran desarrollar acciones en materia de memoria histórica (AMH) y lo hayan definido en el Plan de Desarrollo Territorial y el Plan de Acción Territorial (PAT). Posiblemente, este apoyo a las IMH y a las AMH representa la manera más directa de la materialización del deber de memoria del Estado. Sin embargo, su limitado alcance en el acompañamiento anual ya representa una alta demanda de trabajo y recursos para el CNMH y se queda corto frente al universo de iniciativas identificadas y registradas, sin contar aquellas que no lo han sido o que pueden ser promovidas. Adicionalmente, la priorización del apoyo a IMH también es el resultado de las órdenes judiciales y el cumplimiento de medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), lo que reduce aún más la posibilidad de estructurar un mecanismo que

⁵³ DNP. Respuesta a derechos de petición Rad. 20266630123612 y 20266630136282 formulación de política pública de Memoria y Verdad. Radicado 20265920160141.

⁵⁴ Disponible en: <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2023/09/Observaciones-preliminares-visita-Colombia-29.09.23-F-002-1.pdf>

permita establecer una estrategia amplia para el abordaje de distintas comunidades y regiones en el tiempo.

Ahora bien, las iniciativas de memoria tienen la capacidad de promover procesos organizativos, culturales y artísticos, cuyo alcance no está únicamente limitado a la misionalidad de esta entidad, sino que también debe ser apoyado por las entidades territoriales y por entidades de otros sectores de gobierno. En este sentido, entidades como el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar han cubierto medidas de los PIRC que, en el marco de sus competencias, se relacionan con procesos de reconstrucción de memoria y usos de esta memoria para el fortalecimiento organizativo y de la identidad cultural.

Por tanto, hay un potencial de promoción a estos procesos comunitarios que, sin embargo, no ha encontrado amplias capacidades en el Estado, financieras, administrativas o de gestión, que puedan cubrir la demanda de las víctimas del conflicto armado. Igualmente, su comprensión como producto específico de los objetivos del CNMH ha imposibilitado que el apoyo a las IMH sea una metodología de trabajo transversal a los sectores de la administración pública, por ejemplo, en educación, cultura y gobierno.

El segundo factor que explica las debilidades de infraestructura y capacidades para los procesos de memoria y verdad es la **baja asignación presupuestal histórica a las entidades competentes**. Ya se ha mencionado que en la última vigencia solo un 5,6% de todos los recursos destinados en Planes de desarrollo territorial para procesos de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, corresponde a acciones de memoria histórica y reconstrucción de la verdad. Adicionalmente, el CNMH como entidad rectora en la materia presenta una financiación histórica que evidencia una amplia brecha entre los recursos planificados y solicitados anualmente, y los asignados en el presupuesto nacional, como se muestra en la siguiente tabla:

Vigencia	Solicitado	Asignado	Diferencia / Brecha presupuestal por vigencia
2014	\$ 101.531.858.610,00	\$ 40.965.000.000,00	-\$ 60.566.858.610,00
2015	\$ 61.735.103.627,00	\$ 40.927.250.000,00	-\$ 20.807.853.627,00
2016	\$ 87.948.698.652,00	\$ 43.431.584.610,00	-\$ 44.517.114.042,00
2017	\$ 38.480.325.372,00	\$ 45.072.379.389,00	\$ 6.592.054.017,00
2018	\$ 49.298.138.991,00	\$ 77.742.383.243,00	\$ 28.444.244.252,00
2019	\$ 77.500.667.765,00	\$ 74.874.416.301,00	-\$ 2.626.251.464,00
2020	\$ 72.489.787.952,00	\$ 45.708.991.865,00	-\$ 26.780.796.087,00
2021	\$ 46.651.082.396,00	\$ 43.170.557.503,00	-\$ 3.480.524.893,00
2022	\$ 35.013.054.998,00	\$ 66.939.537.350,00	\$ 31.926.482.352,00
2023	\$ 36.401.986.058,00	\$ 48.594.528.705,00	\$ 12.192.542.647,00
2024	\$ 50.866.376.315,00	\$ 55.755.348.217,00	\$ 4.888.971.902,00
2025	\$ 120.601.927.559,00	\$ 79.409.058.538,00	-\$ 41.192.869.021,00
2026	\$ 118.648.266.966,00	\$ 85.601.882.431,00	-\$ 33.046.384.535,00
Total brecha presupuestal			-\$ 148.974.357.109,00

Tabla 3. Brecha presupuestal del CNMH 2014 – 2026 (Cifras en pesos corrientes). Fuente: Elaboración propia

Así, entre 2014 y 2026 el CNMH ha dejado de recibir un total de \$148.974.357.109 equivalente a un 23% de reducción de los recursos históricamente requeridos para su funcionamiento e inversión, como lo indica el siguiente gráfico:

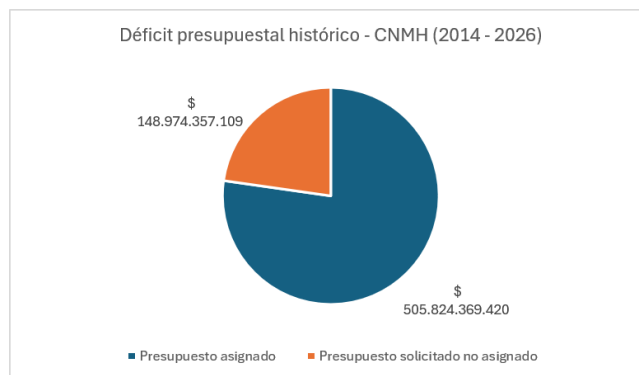


Gráfico 7. Déficit presupuestal histórico CNMH. Fuente: Elaboración propia

Analizado en una perspectiva más amplia y tan solo en 2025, el presupuesto asignado al CNMH equivale al 0,53% del presupuesto anual destinado a la construcción de paz (16,22 billones de pesos); este último que a su vez, compone el 3,95% del Presupuesto General de la Nación. Esto puede verse en relación con la participación del 10,17% que tuvo para este año el sector Defensa en Colombia en el presupuesto nacional, lo que representa una muestra reciente de la brecha entre los recursos asignados a la construcción de paz y los recursos designados al pie de fuerza.

Rubro	Tipo	Monto 2025	% del PGN (sin deuda)
Defensa	Sector	\$41,72 bn	10,17 %
Construcción de paz — con SGP	Trazador	\$16,22 bn	3,95 %
Construcción de paz — sin SGP	Trazador	\$10,79 bn	2,63 %
CNMH	Entidad	\$0,086 bn	0,021 %

Tabla 4. Comparación presupuestos sector Defensa, construcción de paz y CNMH para 2025 y porcentajes de participación en Presupuesto General de la Nación. Fuente: Elaboración propia

El tercer factor que explica las debilidades de infraestructura y capacidades para los procesos de memoria y verdad es la **falta de infraestructura, accesibilidad y acompañamiento institucional para la creación física y social, gestión y sostenibilidad de espacios y museos de la memoria**. Es importante destacar los esfuerzos institucionales que ha realizado el CNMH para acompañar la creación, gestión y sostenibilidad de espacios, lugares y museos de memoria. Con corte a 31 de diciembre de 2025, el CNMH ha identificado y caracterizado un total de 140 lugares de memoria a lo largo del país, que demandan apoyo y acompañamiento para su creación física y social, su gestión y su sostenibilidad. De manera particular, las organizaciones de víctimas en el exterior plantean que el problema tiene una dimensión relacionada con la débil accesibilidad a espacios, lugares y museos de la memoria para las

personas en situación de discapacidad⁵⁵, destacando que el RUV identifica que al menos un 4,7% de todas las víctimas incluidas tienen algún tipo de discapacidad.

Un avance fundamental es la construcción de una política interna de lugares de memoria al interior del CNMH, bajo el liderazgo de la Dirección del Museo de Memoria, que actualmente se encuentra en proceso de aprobación. Esta tiene como objetivo impulsar la acción territorial del CNMH y dentro de ella del Museo de Memoria mediante, la asistencia técnica y el acompañamiento, la formación y el intercambio de saberes de los lugares de memoria de Colombia identificados y caracterizados, reconociendo también las resistencias y apuestas comunitarias como una contribución al derecho de la reparación simbólica.

La política, a su vez, define los tipos de lugares de memoria y las etapas para su construcción y consolidación, y establece las orientaciones de asistencia técnica a los lugares de memoria, de Formación y Sensibilización, de intercambio y articulación, y de seguimiento y monitoreo. Este avance resulta clave para responder a la problemática identificada. Sin embargo, también es perentorio mencionar que en el acumulado histórico, el CNMH registra con corte a 31 de diciembre de 2025 tan solo un total de 26 asistencias técnicas a lugares de memoria, lo que evidencia una limitada capacidad técnica y operativa para responder o diferir la demanda en otras entidades que pueden tener competencia.

Por otra parte, como una medida de reparación simbólica, la Ley 1448 de 2011 estableció que el CNMH estaría a cargo de diseñar, crear y administrar el Museo Nacional de la Memoria (MMC) como mecanismo para fortalecer las memorias sobre lo ocurrido en el marco del conflicto armado y como lugar de convergencia entre los distintos estamentos de la sociedad para su consulta y reflexión. Sin embargo, a pesar de haber finalizado la vigencia inicial de la Ley de Víctimas y haberse gestionado su prórroga, la construcción material del museo no ha finalizado y, como consecuencia, no ha entrado en funcionamiento. No obstante, sus avances en las dimensiones físico espacial, virtual y territorial han dejado entrever algunos de los principales retos como parte y escenario para la divulgación del complejo de memorias que ha consolidado el país.

En la dimensión físico espacial, el MMC adelantó su construcción material en Bogotá, con el diseño ganador de un concurso público realizado en conjunto con la Sociedad Colombiana de Arquitectos en 2015. Luego de ser declarado como un proyecto de importancia estratégica para la Nación y asegurar los recursos, en 2017 el CNMH y la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas (ANIM) firmaron un convenio interadministrativo para su construcción y la adjudicaron en 2020.

A pesar de que la entrega fue anunciada para octubre de 2022, el avance de la obra para el mes de noviembre de ese año era de 78,2 % y fue detenida por graves problemas identificados por la ANIM y el CNMH, relacionados con la calidad de los materiales y procedimientos utilizados en la infraestructura. Finalmente fue necesaria la liquidación del contrato de obra en 2023, suponiendo investigaciones de organismos de control. Esta situación significó que para el

⁵⁵ Peña, N. 2026. *Propuesta Política Pública de Memoria, Verdad, Inclusión y Real reparación para las víctimas del conflicto armado con enfoque de discapacidad*. Documento no publicado socializado en sesiones de trabajo con víctimas en el exterior realizadas entre mayo y junio de 2026.

2022, el avance total de la puesta en funcionamiento del MMC no fuera superior al 27 %. Un avance central ocurre en 2026, donde se han retomado acciones para el reinicio de la obra física.

Paralelamente, el CNMH ha trabajado en el guion museológico y cuenta con el diseño del Programa de Exposiciones 2023-2026, así como con la conceptualización y diseño de dos exposiciones: “Voces para transformar a Colombia”, exhibida por primera vez en 2018, y protegida con medidas cautelares por la JEP luego de identificar el riesgo de que se realizaran sustracciones, modificaciones, alteraciones o eliminaciones a su contenido o metodología por parte del Centro en 2020; y “SaNaciones: Caminos de resistencia”, la cual fue construida con ocho pueblos indígenas, en coordinación con el componente de enfoque étnico del CNMH. Con estos avances, se debe iniciar el proceso de diseño, producción y montaje de las salas para la inauguración del museo.

Así mismo, el CNMH también avanzó en la estructuración de un guion museográfico, precisando una política de colecciones para recuperar, salvaguardar y visibilizar los objetos y piezas materiales e inmateriales de las experiencias individuales y colectivas de la violencia en el país. La caracterización inicial se hizo a través del READH, y se adelantó la búsqueda de iniciativas con valor museográfico, así como de instituciones que pudieran contar con ellas. Finalmente, se han adelantado las propuestas museográficas para las salas y espacios de apertura.

El MMC cuenta también con una dimensión virtual a través de las plataformas digitales, las cuales permiten presentar, transportar y almacenar información sobre los procesos que lleva el museo. En la actualidad, el MMC ha avanzado en la disposición de una página web, aplicaciones, exposiciones y especiales digitales (incluyendo “Voces para transformar a Colombia”), radio en vivo virtual, centro de contenidos, Bot de WhatsApp y una plataforma de arte, desarrollando para cada medio un contenido y lenguaje propio pensado para su audiencia y su alcance.

Finalmente, la dimensión territorial del MMC comprende su existencia más allá del espacio físico y su presencia en las diferentes regiones del país a través de una red con otros lugares de memoria que, a su vez, también hacen presencia en el museo. En esencia, las actividades avanzadas en esta dimensión buscan garantizar la participación de las víctimas en la estructuración del museo, incluyendo la circulación itinerante de contenidos, información y recursos, así como el apoyo a las iniciativas museográficas y de memoria y la consulta con las víctimas. En este sentido, constituyen importantes avances la identificación y caracterización de lugares de memoria, así como la construcción de la política interna de lugares de memoria. También es importante indicar que entre 2022 y 2025, el CNMH acompañó 21 proyectos expositivos a lo largo del país.

También es importante destacar que, en su Informe Final, la CEV incluyó recomendaciones orientadas a crear y reglamentar el MMC bajo los principios de permanencia, autonomía e independencia. Específicamente, el informe pide una institución cuya dirección no dependa exclusivamente del Gobierno, sino que pueda ser elegida por una junta en la que también participe la academia y las organizaciones de víctimas. En todo caso, esta recomendación,

que incluso considera al MMC como la institución heredera del CNMH, se mantiene pendiente de discusión mientras se materializa la construcción de la obra física. En 2026 reiniciaron las obras físicas, y se espera que el MMC abra sus puertas al público en 2027.

El cuarto factor que explica las debilidades de infraestructura y capacidades para los procesos de memoria y verdad consiste en las **debilidades asociadas a la gestión, accesibilidad diferencial, protección, preservación y uso social de archivos para la verdad y la memoria histórica**. Aquí es pertinente mencionar los avances que se han tenido a partir del liderazgo del CNMH. Desde su creación, el CNMH asumió las funciones de reunir, ordenar, clasificar y describir los documentos relativos a las violaciones de los Derechos Humanos - DDHH- y del Derecho Internacional Humanitario, con el propósito de garantizar su custodia, protección, preservación y uso por parte de las víctimas, investigadores y la sociedad en general.

Como resultado de esto, el CNMH ha adelantado la integración del Archivo de Derechos Humanos y Memoria Histórica, el cual cuenta con 5.116.000 documentos de archivo al 31 de diciembre de 2025. El acopio de este archivo es el resultado del trabajo del CNMH con personas naturales y jurídicas⁵⁶, las cuales han entregado sus propios documentos para su custodia, procesamiento y puesta al servicio del público a través de un Centro de documentación físico que abrió en el año 2013. El país también cuenta con un archivo virtual⁵⁷ que se lanzó en 2016 y recopila más de 2.100.000 documentos y agrupaciones documentales para su acceso a través de su página web y de una aplicación web (DADHAPP).

Además de la conformación del archivo, el CNMH y el Archivo General de la Nación diseñaron, constituyeron y lanzaron en 2018 el Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos (READH), a través del cual se puede conocer cuáles son y dónde están los archivos referidos a las graves violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH. Este registro recopila la información que caracteriza a estos archivos para su identificación y localización, incluyendo quién los custodia, qué información contienen y las condiciones de conservación. A través de este registro, se ha hecho un trabajo de articulación para la búsqueda e inclusión de los documentos que reposan en los archivos de las entidades nacionales y territoriales, así como de otras personas naturales y jurídicas como las organizaciones sociales, étnicas, religiosas y de víctimas, promoviendo su protección, salvaguarda y divulgación de la información que poseen.

Para el funcionamiento de estos mecanismos, el CNMH, en conjunto con el AGN, ha establecido un marco general para la articulación y fortalecimiento técnico de la gestión documental, fortaleciendo la normatividad y los instrumentos para la protección y preservación de los archivos de Derechos Humanos, DIH y memoria histórica. Hoy, el país cuenta con una *Política pública de archivos de graves violaciones a los Derechos Humanos, infracciones al DIH, memoria histórica y conflicto armado (2017)*⁵⁸ que está en proceso de

⁵⁶ Por ejemplo, las organizaciones de víctimas que empezaron a acopiar sus propios archivos desde la década de 1980 en la búsqueda de verdad y justicia. También puede incluir a personas, entidades públicas y privadas, y los archivos de la gestión del CNMH.

⁵⁷ Disponible en: <https://www.archivodelosddhh.gov.co/>

⁵⁸ Disponible en: <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/politica-publica-archivo-ddhh.pdf>

actualización; un Protocolo de Gestión Documental (2017 y 2022)⁵⁹, que busca garantizar las medidas para la protección de estos archivos en el Estado; así como manuales, guías y protocolos para la custodia de documentos, identificación y localización de fuentes orales, registro y procesamiento técnico de fuentes y documentos orales, acceso a archivos, entre otros.

Adicionalmente, al 31 de diciembre de 2025, el CNMH ha acompañado 40 jornadas colectivas para el fortalecimiento de archivos de DDHH y memoria histórica y 52 procesos pedagógicos colectivos en los que participan organizaciones sociales, de víctimas y personas, que cumplen funciones relacionadas con el manejo y gestión de archivos de Derechos Humanos y memoria histórica y que son sujetas a ser fortalecidas para la conformación, organización, manejo, conservación y acceso de sus archivos. Sin embargo, no es posible evidenciar el total de personas impactadas por la estrategia de acompañamiento del CNMH en materia de archivos, lo que dificulta la medición.

Por otra parte, el AGN lidera el programa Archivos para la Paz, como una iniciativa orientada a la recuperación, preservación y activación social de las memorias de organizaciones sociales, comunitarias y de derechos humanos ubicadas en municipios PDET, Zonas más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) y territorios históricamente excluidos. Dentro de los resultados alcanzados, desde su implementación en 2024 y con corte a 31 de diciembre de 2025, el programa ha impactado un total de 51 municipios y 133 organizaciones fortalecidas en la gestión, protección, disposición y apropiación social de archivos de derechos humanos.⁶⁰

Si bien se evidencian resultados significativos, sobre todo con la existencia de una política pública de archivos de derechos humanos y la actualización participativa que se encuentra en proceso bajo el liderazgo del CNMH, también es perentorio mencionar que de 765 aportes recabados entre 2023 y 2025 para la formulación de la política pública de memoria y verdad, un 12,2% equivale a inquietudes de las víctimas y comunidades respecto de la falta de infraestructura física y social, y débil acompañamiento en materia de gestión, protección, disposición y apropiación social de archivos para la memoria histórica y la verdad, por lo que es necesario fortalecer este campo de acción. A ello se suma el problema planteado por las víctimas en el exterior frente a las dificultades de acceso a archivos físicos y digitales para personas en situación de discapacidad⁶¹.

Finalmente, contribuye de manera importante a las debilidades de infraestructura y capacidades para los procesos de memoria y verdad un quinto factor, la **débil capacidad de interoperabilidad de sistemas y registros existentes**. Al respecto vale la pena mencionar que dentro de las bases de datos, archivos y sistemas de información en materia de memoria

⁵⁹ Este documento se constituye por un conjunto de medidas que deberán surtir en las instituciones cubiertas por la Ley 594 de 2000. Particularmente se dirigen a la suspensión temporal de los archivos en las instituciones, medidas de valoración, acceso y difusión.

⁶⁰ AGN. Respuesta a solicitud de información AGN-1-2026-01699 - AGN-1-2026-01868 formulación de política pública de Memoria y Verdad. Radicado AGN-2-2026-02469.

⁶¹ Peña, N. 2026. *Propuesta Política Pública de Memoria, Verdad, Inclusión y Real reparación para las víctimas del conflicto armado con enfoque de discapacidad*. Documento no publicado socializado en sesiones de trabajo con víctimas en el exterior realizadas entre mayo y junio de 2026.

y verdad destacan, además del Archivo de Derechos Humanos y el mapa de iniciativas de memoria histórica, ya mencionados, el Observatorio de Memoria y Conflicto.

Este último fue creado en 2014, con el propósito de fortalecer y regularizar la recolección de información, sistematización, construcción de bases de datos y análisis sobre la violencia ocurrida en el marco del conflicto armado, para contribuir al esclarecimiento histórico de sus dimensiones, modalidades, patrones, magnitudes y características, así como de sus responsables y víctimas. Actualmente, es una plataforma que integra 866 fuentes y 38.785 bases de datos y documentos provenientes de instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, comunitarias y personas. Los datos que consolida el Observatorio se recopilan y organizan a través del Sistema de Información de Eventos de Violencia del Conflicto Armado Colombiano.

Si bien estos constituyen avances sustanciales para el registro y caracterización de información para la verdad y la memoria histórica, estos se ven reducidos dado que no existe una estrategia robusta para la interoperabilidad de los mismos con otros registros del Estado colombiano. De esta manera, disminuye la posibilidad de que los datos que producen registros como el Archivo de Derechos Humanos y Memoria Histórica y el Observatorio de Memoria Histórica se visibilicen, se apropien y adquieran un valor significativo en la toma de decisiones de otras instituciones del Estado, retroalimentando otros sistemas de información estatales en materia de orden público, seguridad, reparación integral de víctimas y construcción de paz. En este sentido, también podría potencializarse la territorialización de estos sistemas de información y la interoperabilidad con sistemas de información y registros regionales y locales, brindando herramientas para la formulación e implementación de acciones y medidas de política en los distintos territorios.

Por otra parte, las limitaciones técnicas, normativas y presupuestales de las entidades competentes en el nivel nacional y territorial en materia de memoria y verdad, encuentran fundamento en la **falta de claridad y apropiación institucional sobre las competencias nacionales y territoriales**. En efecto, dado que la normativa en la materia ha evolucionado conforme se han desarrollado marcos de justicia transicional desde la Ley 975 de 2011, y fundamentalmente, en el marco de la política pública de víctimas que se construye desde la base de la Ley 1448 de 2011, las competencias institucionales y legales en materia de memoria y verdad diluyen su especificidad en el marco de otras medidas de atención, asistencia, reparación integral y no repetición establecidas por la política pública existente.

En este sentido, no hay claridad para las entidades territoriales sobre su competencia directa en materia de acciones de memoria y verdad, atribuyendo esta responsabilidad en instituciones nacionales que se presumen con la competencia absoluta, como el CNMH y la UARIV. Por esta razón, la inclusión de acciones de memoria y verdad en los planes de desarrollo territoriales se ve supeditada a la discrecionalidad de las entidades territoriales y los gobiernos de turno. Asimismo, se evidencia una falta de claridad respecto de las competencias en materia de memoria y verdad entre las instituciones nacionales, y colisiones competenciales, por ejemplo, entre el CNMH y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, donde no está claro cuáles son los límites que permitan complementar las acciones

de memoria histórica que lidera el CNMH con las acciones para la memoria colectiva y patrimonio que lidera el Ministerio.

Esta situación problemática impacta negativamente las posibilidades técnicas y operativas de las entidades competentes en materia de memoria y verdad, toda vez que impide organizar colaborativamente la disposición de los recursos estatales que potencialicen las acciones y medidas para la reconstrucción de la memoria histórica y la verdad, y avanzar estructuralmente en la garantía de los derechos de las víctimas y de la sociedad, a nivel nacional y territorial.

Finalmente, las limitaciones técnicas, normativas y presupuestales de las entidades competentes en el nivel nacional y territorial en materia de memoria y verdad se explican por **la falta de seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados e impactos diferenciales de los procesos de memoria y verdad**. Si bien, las acciones de verdad y memoria histórica en el país tienen un recorrido a lo largo de los años en el que distintos esfuerzos, entidades y personas han contribuido para el desarrollo de sus metodologías de trabajo y la estructuración de sus procesos, dicha fortaleza no se ha traducido necesariamente en herramientas de seguimiento y evaluación que permitan monitorear su impacto en el país. Esto impide determinar en aspectos cuantitativos y cualitativos el acceso efectivo de las víctimas al derecho a la verdad, su impacto diferencial, y poder valorar en qué medida la sociedad, como sujeto beneficiario del derecho, también ha logrado gozarlo o no.

Al respecto es preciso señalar que, en los instrumentos de planeación y seguimiento de las acciones de memoria y verdad, tanto en los CONPES como en herramientas internas de seguimiento de las instituciones, se han privilegiado indicadores de gestión o indicadores de producto para medir las acciones realizadas. Esto, en detrimento de indicadores y metas enfocadas en los resultados e impactos de las acciones. Por esta razón, no es posible identificar cuáles son los resultados reales con enfoque transformador, de todas las acciones adelantadas sistemáticamente por las instituciones competentes desde la implementación de la Ley 975 de 2005.

En este sentido, tampoco existe una evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados e impactos de las acciones de memoria y verdad en la garantía efectiva de los derechos de las víctimas a la reparación integral y a la no repetición, así como al derecho de la sociedad a la memoria y a la construcción de paz. De hecho, en el momento no existe tampoco una línea de base que permita medir los impactos y transformaciones, la cual debe ser construida. Por esta razón, esta política pública debe establecer indicadores de resultado y de impacto, y establecer el mecanismo de evaluación de la misma, que permita asegurar un seguimiento y evaluación centrado en identificar, cualitativa y cuantitativamente, los impactos y las transformaciones de las acciones de memoria y verdad en la calidad de vida de las víctimas y comunidades, y en el proyecto colectivo de construcción de paz como país; y de esta manera facilitar la toma de decisiones sobre fortalecimiento institucional, técnico, normativo y presupuestal requerido.

Débil articulación interinstitucional para la gestión de los procesos de memoria y verdad

Por otra parte, las débiles capacidades institucionales para la gestión de los procesos de memoria y verdad se explican a través de una **débil articulación interinstitucional para la gestión de los procesos de memoria y verdad**. A pesar de los esfuerzos de coordinación y articulación y la existencia de instancias para ello, en el nivel nacional y territorial, persisten débiles resultados en la materia, que contribuyan a superar esfuerzos aislados y delimitados en clave de memoria y verdad.

Así, en primer lugar, esto se explica por una **insuficiente articulación entre las entidades del nivel nacional y territorial para la implementación de acciones de verdad y memoria histórica, incluyendo las instituciones encargadas de prestar atención y acompañamiento a las víctimas en el exterior**. Como consecuencia de una deficiente comprensión y apropiación de competencias nacionales y territoriales en materia de verdad y memoria, existe una débil articulación y coordinación entre entidades nacionales y territoriales. Esta situación pone de presente un problema tanto en la estrategia de corresponsabilidad definida por la Política Pública de Víctimas, y su implementación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, como en la obligatoriedad para la implementación de acciones y la disponibilidad de recursos técnicos y presupuestales para este fin.

Las entidades del nivel nacional involucradas en la implementación de las medidas de verdad y memoria histórica, con excepción de la UARIV que cuenta con una desconcentración regional, tienden a tener una estructura centralizada a partir de la cual generan lineamientos de política para la acción de las entidades territoriales e implementan algunas acciones en entidades territoriales priorizadas. Esta situación, que comparten el CNMH y el AGN, no permite la llegada de estas medidas a todos los municipios en cada vigencia, lo que implica una implementación con dificultades de sostenibilidad en el tiempo.

En este sentido, es un avance fundamental la creación y puesta en marcha de la Estrategia de Territorialización y Transversalización por parte del CNMH, que en la actualidad le permite contar con lazos sociales, enlaces territoriales y referentes distintos territorios del país. Esta busca avanzar en la construcción de la memoria histórica con las regiones, centrada en el diálogo directo con comunidades, organizaciones de víctimas y autoridades locales. Bajo el enfoque "El territorio habla y el centro escucha", promueve la construcción autónoma de memoria con enfoque diferencial, fortaleciendo iniciativas locales y garantizando la dignificación de víctimas.

Asimismo, el CNMH a través de esta estrategia, desde 2024 promueve la construcción participativa de Planes de Memoria Territoriales como herramientas de planificación territorial de acciones de memoria y verdad, concertada con las comunidades, entidades territoriales e institucionales nacionales con presencia en territorio. Estos definen la priorización de acciones a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo las necesidades de cada territorio y estableciendo los recursos de cooperación y articulación para lograr los objetivos y

metas trazadas. Así, los PTM se constituyen en instrumentos para la gobernanza regional y territorial de las acciones de memoria y verdad, contribuyendo significativamente a mejorar la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial.

Sin embargo, persiste una debilidad estructural, si se tiene en cuenta que cerca del 90 % de los municipios de Colombia son de sexta categoría, según lo estipulado en la Ley 617 de 2000, estos no cuentan con la capacidad presupuestal y técnica para atender las exigencias normativas para las víctimas del conflicto armado en materia de medidas de satisfacción. Sumado a lo anterior estos municipios, que son también los más afectados por la guerra, tienen debilidades para la formulación, gestión y ejecución de proyectos a través de los bancos de proyectos, así como la disposición de recursos propios para su movilización. Por tanto, para que las entidades territoriales puedan cumplir sus funciones frente a los programas de reparación integral a las víctimas en clave de medidas de satisfacción y superar las dificultades técnicas y presupuestales en materia de gestión de proyectos, el CNMH debe contribuir a su fortalecimiento. Esto se realiza a través de asistencias técnicas a entidades territoriales desde el nacimiento de la Estrategia de Territorialización y Transversalización, pero en promedio desde 2022, la capacidad del CNMH permite acompañar tan solo 32 entidades territoriales por vigencia.

Lo anterior adquiere mayor complejidad para las víctimas y sobrevivientes en el exterior y/o en el exilio, quienes enfrentan barreras administrativas tanto para acceder a la institucionalidad nacional como de los países a lo cuales se han desplazado. Así, de manera particular el Encuentro Amplio del Exilio identifica que las acciones de memoria histórica se encuentran dispersas entre instituciones, entidades territoriales, sector educativo, museos y archivos, iniciativas comunitarias, organizaciones de víctimas, organismos del SIPAZ; lo que contribuye a una amplia fragmentación institucional para la gestión de procesos de memoria histórica y verdad, que a su vez limita el acceso a los mismos especialmente por parte de las víctimas y sobrevivientes en el exterior y/o en el exilio⁶².

Además de lo anterior, la insuficiente articulación entre las entidades del nivel nacional y territorial para la implementación de acciones de verdad y memoria se explica por dos causas. En primer lugar, **la falta de vinculación de sectores institucionales no tradicionales en los procesos de memoria y verdad**. Con la creación del CNMH en 2011 y su trabajo durante los últimos años, este se ha posicionado como la entidad rectora en procesos de memoria y verdad, lo que ha permitido su especialización y reconocimiento en la temática, pero que también ha facilitado la exención de corresponsabilidad entre instituciones nacionales y territoriales en los procesos de memoria y verdad para garantizar los derechos de las víctimas.

Así, se evidencia una débil vinculación de sectores institucionales no tradicionales en los procesos de construcción de paz, como los Ministerios de gobierno y otras agencias públicas, lo que a su vez incide en el débil impacto de las acciones estatales en materia de memoria y verdad, y la falta de apropiación social e institucional de los procesos. En este sentido, debe fortalecerse una estrategia de articulación y coordinación interinstitucional que vincule a los

⁶² Encuentro Amplio del Exilio. Diciembre de 2025. *Lineamientos para la construcción de una Política Pública de las víctimas en el exterior*. Documento no publicado socializado en sesiones de trabajo con víctimas en el exterior realizadas entre mayo y junio de 2026.

sectores menos tradicionales en procesos de construcción de paz, como el sector energético, salud, educación, entre otros. Esto contribuiría a fortalecer las capacidades institucionales para los procesos de verdad y memoria, así como a la apropiación institucional para una respuesta verdaderamente estatal.

En segundo lugar, **una débil complementariedad entre los procesos de verdad judicial, verdad histórica y memoria histórica para la satisfacción de los derechos de las víctimas, incluyendo el reconocimiento de verdad de los perpetradores**, también contribuye a la insuficiente articulación entre las entidades del nivel nacional y territorial para la implementación de acciones de verdad y memoria. En el marco de la autonomía judicial, los procesos de verdad que lideran instituciones como la JEP, la Fiscalía General de la Nación y las salas de justicia y paz guardan sus propias metodologías de construcción de análisis de contexto y de construcción de patrones de criminalidad y macrocriminalidad, así como su propia lógica investigativa, que tiene como propósito esencial la determinación de responsables y sus sanciones.

Asimismo, en su momento la CEV y en la actualidad la UBPD, lideran procesos de construcción de verdad extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad histórica, en el caso de la CEV, y para establecer el paradero y lo acaecido a las personas desaparecidas, en el caso de la UBPD. Adicionalmente, el CNMH lidera desde 2011 la construcción de acciones de memoria histórica y verdad, en articulación con las comunidades y las entidades territoriales. Particularmente relevante resulta la labor de investigación que históricamente ha desarrollado el CNMH, y que había sido iniciada por el GMH de la CNRR. En este sentido, Desde 2012 a 2020, desde la Dirección de Construcción de Memoria se han publicado 62 investigaciones e informes sobre los hechos acontecidos en el marco del conflicto armado, a lo cual se suman 48 para la vigencia 2025. Estas publicaciones incluyen los procesos de las comunidades afectadas por resistir y afrontar, además de otras publicaciones concentradas en las herramientas metodológicas diseñadas y utilizadas por los investigadores del CNMH y por las comunidades involucradas. A su vez, desde la Dirección de Acuerdos de la Verdad se han producido 8 publicaciones de investigaciones relacionadas con estructuras paramilitares.

En relación con otras medidas de satisfacción que deberían articularse con procesos de memoria y verdad, es necesario relacionar los esfuerzos de la UBPD, que a corte de 31 de diciembre de 2025 ha identificado un universo de 135.396 personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado. A su vez, ha logrado hallar a 462 personas con vida y realizar 645 entregas dignas, mientras que ha recuperado un total de 4.303 cuerpos para el proceso de identificación. La UBPD desarrolla sus acciones a través de un Plan Nacional de Búsqueda y 92 planes regionales de búsqueda que cubren todo el territorio nacional⁶³. Sin embargo, sus hallazgos en materia de verdad humanitaria y extrajudicial no se articulan o coordinan con los esfuerzos investigativos del CNMH ni con las estrategias institucionales para la construcción de memoria histórica.

⁶³ UBPD. Respuesta a solicitud de información - formulación de Política Pública de Memoria y Verdad 202602113000334-3. Radicado UBPD-1-2026-002968 de 4 de marzo de 2026.

Por su parte, el Ejército Nacional reporta 95.297 víctimas del conflicto armado beneficiarias de la exención del servicio militar obligatorio, con corte a 31 de diciembre de 2025⁶⁴, como una medida de satisfacción. Adicionalmente, la UARIV reporta que se realizaron 14 actos de reconocimiento de responsabilidad durante la vigencia 2025. Estos procesos se orientaron a visibilizar las afectaciones sufridas por las víctimas, promover el reconocimiento de responsabilidades —por parte de comparecientes y entidades del Estado— y contribuir a la reparación transformadora. Destacan los reconocimientos vinculados a fallos de Justicia y Paz en territorios como Apartadó, Tarazá, La Dorada, Ciénaga y Santa Marta, así como el reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado en casos como la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.⁶⁵

Todos estos esfuerzos, sin embargo, no siempre se complementan, se retroalimentan y dialogan entre sí, lo que genera duplicación de esfuerzos institucionales y vacíos en la atención de la demanda social de memoria y verdad, en un contexto donde la pluralidad de las memorias debería contribuir a enriquecer la verdad judicial y la verdad extrajudicial que se está produciendo en Colombia. De esta manera, los esfuerzos coordinados suelen reducirse a las órdenes judiciales que, de entidades como la JEP, establecen agendas de investigación, de acompañamiento a iniciativas de memoria y de acciones de reparación simbólica a entidades como el CNMH y la UARIV. Así, todo ello resulta en esfuerzos dispersos que no logran articularse para la garantía integral de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición.

Por otra parte, la débil articulación interinstitucional para la gestión de los procesos de memoria y verdad se explica, adicionalmente, por la **falta de eficiencia en las instancias existentes de coordinación interinstitucional para la gestión de los procesos de memoria y verdad**, principalmente aquellas diseñadas en el marco del SNARIV. En este sentido, la instancia nacional existente es el Subcomité Técnico Nacional de Medidas de Satisfacción (STNMS), presidido por la UARIV y cuya secretaría técnica es ejercida por el CNMH. Desafortunadamente, el nivel de especialización del CNMH, y las obligaciones taxativas que fueron dadas a la UARIV, parecieran explicar el bajo involucramiento de otras entidades en el diseño e implementación de acciones para la construcción de la memoria y el esclarecimiento de la verdad, en esta instancia, como ha sido explicado previamente. Esto dificulta la búsqueda de mecanismos innovadores para contribuir al derecho a la verdad de las víctimas, incluyendo la promoción de espacios de reconciliación, convivencia y diálogo que contribuyan más proactivamente a la prevención y no repetición.

Si bien el STNMS cuenta con 14 entidades de las distintas ramas del poder público, las actividades comprometidas en el Plan operativo anual (POA) del subcomité y su implementación estén concentradas en el CNMH y la UARIV. Esto limita el desarrollo y el impulso de competencias ciudadanas para la convivencia y la reconciliación, que exige la vinculación de los demás sectores para involucrar a sus poblaciones objetivo y la transversalización de estos objetivos en sus procedimientos, bienes y servicios.

⁶⁴ Ejército Nacional de Colombia. Envío información definición situación militar víctimas conflicto armado. Radicado 2026380000387401 de 24 de febrero de 2026.

⁶⁵ UARIV. Respuesta solicitud de información – formulación de política pública de memoria y verdad. Correo electrónico de 18 de marzo de 2026.

Desde su creación en el año 2012 y durante sus primeros planes operativos anuales, el STNMS trabajó activamente en la construcción de lineamientos y recomendaciones para la implementación de las acciones dirigidas a la satisfacción de las víctimas, con el propósito de ser divulgadas y utilizadas por las entidades nacionales, las entidades territoriales y las organizaciones sociales. En su primer POA, formulado para la vigencia 2012, el subcomité se comprometió con 10 actividades, de las cuales cuatro tenían que ver con el componente de verdad, cinco con el de reparación individual y uno con el de reparación colectiva. En términos de sus objetivos, cuatro compromisos se realizaron para avanzar en los lineamientos de reparación simbólica, dos compromisos en el protocolo para la exención de libreta militar, un compromiso en la protección y preservación de los archivos de memoria histórica, un compromiso en construcción de memoria y un compromiso en divulgación. No obstante, varias de estas acciones correspondían a acciones a desarrollar en el marco de las competencias de cada entidad, a excepción de los esfuerzos por elaborar los documentos de lineamientos conjuntos.

Para 2013, el STNMS redujo el componente de verdad a un compromiso, relacionado con la protección de los archivos de derechos humanos, eliminó la mesa de trabajo sobre archivos de DD.HH. al considerar que su objetivo correspondía a una gestión bilateral, y mantuvo el desarrollo de lineamientos sobre la medida de reparación simbólica. Asimismo, en el informe de gestión de dicho año, la secretaría técnica y la coordinación operativa ya identificaban una falta de participación e incluso de asistencia de varios de los miembros del subcomité, así como la demora en responder con definiciones y aprobaciones.

Para la vigencia 2014, el número de compromisos del subcomité se redujo a cuatro, eliminando el componente de verdad y manteniendo tres acciones relacionadas con reparación simbólica y una con exención de libreta militar. Los compromisos indicaban la elaboración de documentos, la realización de jornadas de capacitación y seguimiento al protocolo. Esta misma estructura se mantuvo hasta 2017, en el que el POA redujo una acción de reparación simbólica. En los informes de gestión de estos años, la secretaría técnica y la coordinación operativa describieron como principales retos la falta de recursos, incluso para sesionar; la falta de capacidad para asumir metas más ambiciosas de capacitación; e incluso el incumplimiento de acciones por la misma falta de recursos. En 2018, si bien volvió a incrementarse a cinco el número de compromisos, su alcance se limitó a la realización de capacitaciones y socializaciones, una tendencia que continúa hasta la fecha.

A pesar de los logros del STNMS, sobre todo los relacionados con la elaboración de lineamientos y recomendaciones, el protocolo de atención para la medida de exención del servicio militar obligatorio y los esfuerzos de socialización y asistencia técnica a comités territoriales de justicia transicional, funcionarios públicos y distritos militares, su funcionamiento ha mantenido una lógica rígida en la que la articulación se limita a la producción conjunta de documentos y la sumatoria de esfuerzos que se logran unilateral o bilateralmente entre entidades. En consecuencia, al subcomité le ha faltado definir una agenda conjunta progresiva para la toma de decisiones e implementación de acciones en el marco de la política pública, más allá de las competencias institucionales de sus entidades. Como resultado, su impacto sobre la garantía de la satisfacción de las víctimas ha sido bajo.

Por otro lado, la falta de articulación de las entidades para la implementación de las acciones de verdad y memoria también se expresa a nivel territorial. Aunque, de acuerdo con la ley, el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) y sus subcomités técnicos territoriales deben estar instalados para este objetivo, a nivel territorial el alto número de espacios relacionados con la garantía de derechos de la población representa un desgaste administrativo para los reducidos equipos de gobierno y termina perjudicando los escenarios para la planeación y toma de decisiones en materia de verdad y memoria.

Paralelamente, la escasa disponibilidad de recursos suele significar que las prioridades son aquellas medidas que son consideradas urgentes, para la contención de la ocurrencia de hechos victimizantes y las medidas de atención y asistencia, debilitando la formulación e implementación de acciones de reparación. En contraposición, es usual que también desde las entidades territoriales se exprese que la competencia de implementación de las acciones de verdad y memoria le corresponda al CNMH. En este sentido, los mecanismos para garantizar la presencia territorial de las entidades nacionales, así como para coordinar la respuesta en materia de verdad y memoria entre las entidades nacionales y las territoriales han sido insuficientes.

Finalmente, todas las causas que explican las débiles capacidades institucionales para la gestión de los procesos de memoria y verdad en Colombia generan dos efectos fundamentales. En primer lugar, **una débil sostenibilidad y efectividad institucional y social de las acciones de política en materia de memoria y verdad**. La sostenibilidad de las acciones se ve delimitada por las capacidades institucionales, presupuestales y operativas reducidas para la gestión de procesos de memoria y verdad, tanto en el nivel nacional como territorial, lo que implica esfuerzos que no necesariamente tienen un impacto sostenido en el tiempo, y que contribuyan a la construcción de paz y a la garantía de no repetición. En segundo lugar, **la duplicidad y dispersión de esfuerzos institucionales que conducen a resultados aislados en materia de memoria y verdad** como consecuencia principal de los problemas asociados a la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial, y a la falta de apropiación y complementariedad de las competencias y esfuerzos nacionales y territoriales en la materia.

Causa Raíz 2. Limitada corresponsabilidad y participación de la sociedad civil en procesos de verdad y memoria histórica

La segunda causa raíz que explica la débil garantía del derecho a la verdad y del deber de memoria histórica para la reparación integral, la reconstrucción del tejido social y la no repetición consiste en la **limitada corresponsabilidad y participación de la sociedad civil en procesos de verdad y memoria histórica**. Esto se explica, a su vez, por dos causas principales: limitado acceso diferencial y territorial a la oferta asociada a la memoria histórica y verdad; y débil apropiación social de los productos de memoria histórica y verdad para la no repetición.

CR 2. Limitada corresponsabilidad y participación de la sociedad civil en procesos de verdad y memoria histórica					
2.1. Limitado acceso diferencial y territorial a la oferta asociada a la memoria histórica y verdad			2.2. Débil apropiación social de los productos de memoria histórica y verdad para la no repetición		
2.1.1. Falta de consolidación, divulgación y apropiación de la oferta institucional en materia de memoria histórica y verdad con enfoque territorial	2.1.2. Debilidad en la incorporación efectiva e interseccional de los enfoques diferenciales, étnico, de género y territorial, incluido el exterior, en los procesos asociados a la memoria histórica y verdad		2.1.3. Procesos débiles de participación e involucramiento activo y efectivo de la sociedad civil en los procesos de memoria histórica y verdad (particularmente sectores no tradicionales)	2.2.1. Amplio desconocimiento, desinterés y negacionismo público sobre los procesos de memoria histórica y verdad y responsabilidad de los actores involucrados	2.2.2. Débil articulación con el sistema educativo y cultural e impulso de expresiones artísticas y literarias para la apropiación de memorias plurales y verdad histórica
	2.1.2.1. Estigmatización y falta de reconocimiento de las víctimas en situación de desplazamiento forzado transfronterizo como sujetos políticos y activos de procesos de memoria histórica y verdad	2.1.2.2. Barreras de acceso y participación a las víctimas en el exterior, incluyendo las personas en situación de discapacidad, en procesos de memoria histórica y verdad		2.2.1.1. Falta de divulgación nacional y territorial de los productos y proyectos de memoria histórica y verdad, incluyendo el legado de la CEV	2.2.1.2. Falta de mecanismos eficaces para promover la participación, debate y corresponsabilidad de la sociedad

Tabla 5. Causa raíz 2 y subcausas. Fuente: Elaboración propia

La estrategia de participación evidencia que, en efecto, las personas perciben como problemas principales de la política pública la débil apropiación social de la memoria; el débil acceso a acciones y procesos de memoria; limitaciones y falta de garantías para la participación efectiva; el poco involucramiento y coordinación de las acciones con la sociedad civil, particularmente con actores no tradicionales; la estigmatización y el negacionismo como factor clave de la débil apropiación; y la débil incorporación de enfoques diferenciales para la participación y la apropiación social, como se muestra en el siguiente gráfico:

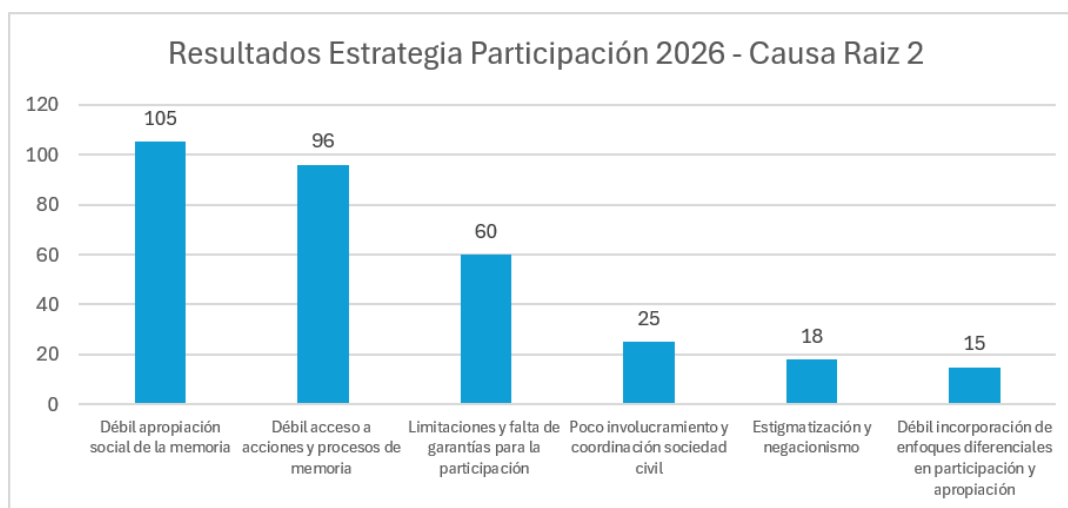


Gráfico 8. Resultados causa raíz 2, Estrategia de participación 2026. Fuente: Elaboración propia

Limitado acceso diferencial y territorial a la oferta asociada a la memoria y verdad

A pesar de los esfuerzos institucionales por incrementar la cobertura de la oferta a zonas apartadas y a territorios en el exterior, persiste un **limitado acceso diferencial y territorial a la oferta asociada a la memoria y verdad**, que implica que el acceso se limita a algunas víctimas y comunidades, y que la apropiación social de los productos y resultados en materia de memoria y verdad aún sigue siendo reducida. Esto se explica por tres razones fundamentales.

En primer lugar, por una **falta de consolidación, divulgación y apropiación de la oferta institucional en materia de memoria y verdad con enfoque territorial, incluyendo el exterior**. En relación con que no hay una claridad estatal a nivel nacional y territorial sobre las competencias institucionales en materia de verdad y memoria, es importante destacar que tampoco existe una oferta institucional, que detalle bienes y servicios, actualizada y disponible para la ciudadanía, para la concreción de acciones de memoria y verdad. En este sentido, la oferta es dispersa y se limita, en muchos territorios, a los servicios que plantea el CNMH en su plan de acción anual y que son publicados en su página web.

Adicionalmente, según información aportada por el DNP, a corte de 31 de diciembre de 2025, un total de 9 gobernaciones y 357 municipios incluyeron acciones de memoria y verdad en sus planes de desarrollo territorial, lo que equivale a un 32% de todos los municipios del país y un 28% de todos los departamentos⁶⁶. Esta oferta territorializada no siempre dialoga con la oferta nacional por parte de las instituciones competentes, como el CNMH, la UARIV y los Ministerios de gobierno. Asimismo, se desconoce cómo se publica en cada uno de los territorios para que pueda ser puesta a disposición de la ciudadanía. Si bien, la UARIV como entidad rectora del SNARIV debe, en el marco de sus competencias, disponer la oferta territorial para todas las medidas de atención, asistencia, reparación, satisfacción y no repetición en los distintos departamentos, esta debe ser consultada por la ciudadanía directamente ante cualquiera de las entidades nacionales relacionadas del SNARIV vía presencial en los Puntos de Atención ubicados a nivel nacional⁶⁷.

La falta de consolidación de la oferta institucional nacional y territorial existente, incluyendo para las víctimas en el exterior, dificulta su conocimiento, claridad, apropiación y disposición por parte de la ciudadanía, promoviendo el desconocimiento de la ruta para la garantía de los derechos a la verdad y a la memoria histórica, tanto en su dimensión individual como colectiva; reduciendo el acceso y la cobertura de las acciones de verdad y memoria; e impactando negativamente en la apropiación social de sus resultados.

En segundo lugar, el limitado acceso diferencial y territorial a la oferta asociada a la memoria y verdad se genera por la **debilidad en la incorporación efectiva e interseccional de los**

⁶⁶ DNP. Respuesta a derechos de petición Rad. 20266630123612 y 20266630136282 formulación de política pública de Memoria y Verdad. Radicado 20265920160141.

⁶⁷ UARIV. Oferta Institucional. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/oferta-institucional-2/>

enfoques diferenciales, étnico, de género y territorial, incluido el exterior, en los procesos asociados a la memoria histórica y verdad. Aquí es importante relacionar que las medidas de memoria y verdad disponibles para la ciudadanía son limitadas debido a las débiles capacidades institucionales, técnicas, presupuestales y operativas como se desarrolló en el apartado anterior, pero además la oferta existente no logra incorporar efectivamente los enfoques diferenciales, étnico, de género y territorial, bajo una perspectiva interseccional que reconozca que las características particulares en las cuales subyacen causas estructurales de desigualdad, se entrelazan y se profundizan.

Así, de la totalidad de 4.109 aportes ciudadanos analizados mediante la estrategia de participación realizada entre 2023 y 2026, un 33,6% corresponde a inquietudes sobre el débil acceso a las acciones de memoria y verdad, y a la necesidad de fortalecer la incorporación y transversalización de los enfoques territorial, diferenciales, étnico y de género en las medidas concretas de memoria y verdad e incrementar el acceso; es decir, un total de 1.382 aportes individuales y propuestas específicas versan sobre el problema relacionado con el acceso efectivo a medidas de memoria y verdad.

En cuanto a la garantía de la participación, el CNMH registra varias acciones relevantes con corte a 31 de diciembre de 2025. En primer lugar, se han realizado 213 actividades artísticas, culturales y pedagógicas enmarcadas en la Estrategia de reparación simbólica desde la Dirección Museo de la Memoria. Dentro de estas, y particularmente con la puesta en marcha de la Estrategia COLECTIVAR, con corte a 31 de diciembre se estima que se ha impactado alrededor de 6.000 personas en 25 departamentos del país, aunque no es posible establecer los impactos diferenciales de estas acciones.

En materia de procesos pedagógicos, entre el 1 de enero de 2023 y el 31 de diciembre de 2025, la estrategia de Pedagogía de la Dirección de Archivos de la Memoria logró desarrollar y acompañar un total de 102 procesos pedagógicos, orientados a la sensibilización, capacitación, fortalecimiento y uso de los Archivos de Derechos Humanos en el país. En estos espacios participaron aproximadamente 2.350 personas y más de 250 organizaciones sociales defensoras de Derechos Humanos, mesas de participación efectiva de víctimas, comunidades y organizaciones indígenas, comunidades afrodescendientes, organizaciones y familiares buscadoras de personas dadas por desaparecidas, miembros del sector educativo, firmantes del Acuerdo de Paz y personas desmovilizadas, líderes sociales y comunales, víctimas, entidades públicas de las ramas judicial y ejecutiva, fuerzas militares y organizaciones no gubernamentales, entre otros actores.

En cuanto al impacto poblacional, de las 102 acciones promovidas y acompañadas por la estrategia de Pedagogía, el 70 % de las personas participantes fueron mujeres y el 30 % hombres. El grupo etario con mayor participación correspondió a personas adultas (69 %), seguido de jóvenes (17 %), adultos mayores (13 %) y niños, niñas y adolescentes (2 %). Estos procesos se desarrollaron principalmente de manera presencial en 33 municipios de 18 departamentos y 6 subregiones PDET. Los territorios con mayor incidencia fueron la ciudad de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander, Nariño, Caldas, Antioquia y Tolima.

Asimismo, desde la puesta en marcha de la Estrategia de Territorialización y Transversalización del CNMH, con corte a 31 de diciembre de 2025 se ha impactado a 108 organizaciones de la sociedad civil y colectivos en el marco de asistencias técnicas para el fortalecimiento de la participación, a través de las cuales se ha incrementado su capacidad técnica y metodológica para el impulso y sostenibilidad de acciones de memoria y verdad en los distintos territorios.

Por otra parte, la Dirección de Acuerdos de la Verdad en la implementación del Mecanismo no judicial de contribución a la verdad y a la memoria histórica ha logrado recabar 14.372 testimonios, y emitir un total de 1.073 certificaciones a personas que han contribuido con sus aportes en el marco del Mecanismo no judicial, esto en el contexto de un universo de más de 15.000 excombatientes que se acogieron al mismo⁶⁸.

En relación con las medidas de reparación simbólica, la Dirección de construcción de memoria logró apoyar en la vigencia 2025 un total de 31 medidas, aunque no es posible determinar cuántas personas participaron de las mismas y cuál fue su impacto diferencial. En paralelo, la UARIV ha desarrollado una serie de acciones restaurativas en cumplimiento de las medidas de satisfacción para fortalecer los procesos de memoria histórica, verdad y reconstrucción del tejido social para la no repetición.

Con corte a 31 de diciembre de 2025, esta última entidad ha realizado 193 diálogos transformadores con 3.221 víctimas participantes en 25 departamentos. La estrategia propone el reconocimiento de la verdad y los impactos colectivos, la reflexión sobre imaginarios, estigmas y patrones sociales que reproducen la violencia, y la co-creación de propuestas de incidencia social para la transformación social y la no repetición. Dentro de estos encuentros, en 2025 se llevó a cabo el Diálogo Nacional con Mujeres Cuidadoras, como cierre de un proceso territorial en Norte de Santander que integró a 600 mujeres y permitió posicionar el cuidado como práctica política y eje para la construcción de paz con enfoque de género.

Asimismo, esta entidad lideró con corte a 31 de diciembre de 2025 un total de 248 actos simbólicos y conmemoraciones en fechas emblemáticas, con comunidades diversas y en el marco de hechos históricos de relevancia territorial. Estas acciones se orientaron a la dignificación de las víctimas, la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento de garantías de no repetición. En cuanto a acciones específicas para la No repetición, la UARIV cuenta con la estrategia TEJIÉNDONOS, en la cual han participado aproximadamente 800 personas. De esta manera, como total acumulado se tiene que bajo el liderazgo de la UARIV se han implementado un total de 11.125 medidas asociadas a los procesos mencionados anteriormente⁶⁹. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores reporta un total histórico

⁶⁸ CNMH. Portal de datos del Mecanismo no judicial. Disponible en: https://archivodelosddhh.gov.co/saia_release1/ws_client_oim/portaldatos.html#:~:text=EL%20FEN%C3%93MENO%20PARAMILITAR%20EN%20COLOMBIA&text=La%20DAV%2C%20entrevist%C3%B3%20a%20m%C3%A1s,de%20700%20municipios%20de%20pa%C3%ADs.

⁶⁹ UARIV. Respuesta solicitud de información – formulación de política pública de memoria y verdad. Correo electrónico de 18 de marzo de 2026.

de 546 medidas de satisfacción implementadas en el exterior, tales como actos simbólicos y de dignificación⁷⁰.

Si bien los anteriores constituyen avances importantes en materia de acceso a las medidas de memoria y verdad, se evidencia una cobertura limitada teniendo en cuenta que hay aproximadamente 10 millones de víctimas, por supuesto bajo la consideración de que la participación en acciones de memoria y verdad es voluntaria y que estas pueden priorizar las medidas de asistencia y atención, como el acceso a las indemnizaciones en el marco de la reparación administrativa. Aun así, existe la percepción en los aportes de las víctimas y comunidades a partir de los cuales se elabora el presente diagnóstico, de una cobertura limitada y dirigida “casi siempre a las mismas personas en los territorios”, lo que dificulta materializar la garantía de los derechos a la verdad, a la memoria histórica y a la no repetición del grueso de las víctimas en Colombia.

En este sentido, también se evidencia una débil apropiación e incorporación con enfoque transversal e interseccional de los enfoques diferenciales, étnico y de género en las medidas, planes, programas y proyectos existentes, lo cual también es percibido por las personas que realizaron sus aportes para la formulación de la política pública, quienes demandan acciones enfocadas en las particularidades de las mujeres, de la población LGBTQ+, de los grupos étnicos, de niños, niñas y adolescentes, y de personas mayores y en condición de discapacidad, principalmente. Se reconoce entre ellas que el hecho de que las medidas para la verdad y la memoria no incorporen los enfoques diferenciales ni su carácter interseccional, implica que se establezcan barreras de acceso a la participación de las víctimas en las distintas acciones ofertadas por el Estado en la materia.

De hecho, en la elaboración de este diagnóstico no fue posible establecer cuáles ajustes razonables han adoptado las entidades competentes, en el nivel nacional y territorial, para adaptar las acciones de memoria y verdad a las particularidades diferenciales, tales como medidas de cuidado para mujeres madres, ajustes razonables para personas con discapacidad, medidas afirmativas para personas LGBTQ+, traducciones para grupos étnicos, concertaciones específicas con estos últimos; entre otros. Estas acciones, planificadas, concertadas e implementadas, sin duda contribuirían a mejorar y cualificar el acceso de las víctimas y de la ciudadanía a las acciones de memoria y verdad, transversalizando e incorporando efectivamente los enfoques diferenciales.

Especial atención merecen las barreras de participación e incorporación interseccional de enfoques diferenciales, que enfrentan las víctimas o sobrevivientes en el exterior. En primer lugar, la **estigmatización y falta de reconocimiento de las víctimas en situación de desplazamiento forzado transfronterizo como sujetos políticos y activos de procesos de memoria histórica y verdad**. Al respecto, el Encuentro Amplio del Exilio plantea que el desconocimiento de las víctimas como sujetos políticos, y particularmente de las víctimas en el exterior como constructoras de la nación desde el exilio o la diáspora, implica limitaciones

⁷⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores. Respuesta radicado 202602113000330-3 donde Solicita el número de actos simbólicos y de dignificación implementados con víctimas en el exterior. 13 de febrero de 2026.

estructurales para su participación efectiva en procesos de memoria, así como acceso desigual a espacios de reconstrucción histórica. Además, la persistencia de narrativas negacionistas, estigmatizantes y discriminatorias hacia las víctimas, y particularmente hacia las víctimas en el exterior o en el exilio, las desconocen como sujetos activos de la construcción de memoria y verdad, dificultando la garantía integral de sus derechos⁷¹.

De esta manera, se presentan **barreras de acceso y participación a las víctimas en el exterior, incluyendo las personas en situación de discapacidad, en procesos de memoria histórica y verdad**, que incluyen barreras administrativas que impone la institucionalidad colombiana en el exterior y la institucionalidad de los países donde se han desplazado, así como barreras sociológicas relacionadas con los impactos del exilio y el desarraigo que produce la migración forzada; y barreras territoriales que limitan el acceso efectivo a procesos de memoria y verdad que se concentran en la Colombia continental. Estas limitaciones se agudizan para las personas en situación de discapacidad, que no encuentran ajustes razonables para su participación; situación estructural que se agrava cuando se encuentran en el exterior. Todas estas barreras y limitaciones contribuyen a la revictimización de las víctimas o sobrevivientes en el exterior, como lo detalla la propuesta de política elaborada por el Encuentro Amplio del Exilio y otras propuestas construidas desde el enfoque de personas en situación de discapacidad⁷².

En tercer lugar, el limitado acceso diferencial y territorial a la oferta de bienes y servicios asociados a la memoria y verdad se explica por **procesos débiles de participación e involucramiento activo y efectivo de la sociedad civil en los procesos de memoria y verdad**, particularmente sectores sociales no tradicionales. En este sentido, se evidencia un débil involucramiento de la ciudadanía y desconocimiento de grupos de interés amplios de los procesos de memoria y verdad.

Las víctimas y las comunidades perciben que la oferta institucional en materia de memoria y verdad, así como los procesos autogestionados, suelen ser contruidos y dirigidos a las mismas personas, es decir, a un sector principalmente constituido por víctimas organizadas que han transitado por procesos de formación y capacitación, que tienen liderazgos reconocidos, pero que no se extiende mucho más a otras víctimas y a la ciudadanía en general. Esto limita el acceso a las medidas de memoria y verdad, pero fundamentalmente reduce su impacto de cara a la transformación social y cultural que se requiere para garantizar efectivamente el derecho a la paz y a la no repetición, donde la memoria histórica y la verdad son instrumentos sociales privilegiados para los cambios requeridos, que a su vez, involucran a toda la sociedad y no solo a un grupo de sectores.

⁷¹ Encuentro Amplio del Exilio. Diciembre de 2025. *Lineamientos para la construcción de una Política Pública de las víctimas en el exterior*. Documento no publicado socializado en sesiones de trabajo con víctimas en el exterior realizadas entre mayo y junio de 2026.

⁷² Ibid. & Peña, N. 2026. *Propuesta Política Pública de Memoria, Verdad, Inclusión y Real reparación para las víctimas del conflicto armado con enfoque de discapacidad*. Documento no publicado socializado en sesiones de trabajo con víctimas en el exterior realizadas entre mayo y junio de 2026.

De esta manera, no se evidencian estrategias institucionales para fortalecer la participación y vinculación de sectores no tradicionales en los procesos de construcción de paz como el sector privado, sector tecnológico, sector salud, sector agrícola, sector minero energético, entre otros. Inclusive, un sector afín como el sector educativo, no cuenta con el suficiente involucramiento, tal como lo destaca la estrategia de participación a través de 278 aportes en este sentido. Involucrar a los sectores no tradicionales contribuiría a la amplificación de los impactos de las acciones de memoria y verdad, a fortalecer la apropiación social de sus resultados, así como a incrementar las capacidades institucionales, técnicas, presupuestales y operativas en la materia.

Débil apropiación social de los productos de memoria y verdad para la no repetición

La limitada corresponsabilidad y participación en procesos de verdad y memoria también se explica por una **débil apropiación social de los productos de memoria y verdad para la no repetición**, que implica una insuficiencia en la incorporación de los resultados y de los productos nacionales y territoriales en materia de memoria y verdad, en los procesos sociales y culturales, debilitando así la contribución de estos en el cambio social requerido para la construcción de paz directa y estructural, la reparación integral de las víctimas y la garantía efectiva de la no repetición del conflicto armado y la violencia sociopolítica.

Esta, a su vez, se explica en primer lugar por un **amplio desconocimiento, desinterés y negacionismo público sobre los procesos de memoria y verdad**, que también implica la falta de reconocimiento de responsabilidades por parte de los actores involucrados. A pesar de la persistencia de décadas de conflicto armado en Colombia, y de sistemáticos esfuerzos para la construcción de paz estableciendo marcos de justicia transicional y diseños institucionales para impulsarlos, no se ha logrado un involucramiento activo y mayoritario de la sociedad civil que permitan incorporar la memoria histórica y la verdad en la memoria colectiva como un catalizador de las transformaciones sociales y culturales requeridas para el reconocimiento activo de las víctimas y de los impactos de la violencia, como parte del camino para la construcción de paz y no repetición.

A pesar de la nutrida producción del CNMH, y de la implementación de acciones relacionadas con el esclarecimiento de la verdad bajo el liderazgo del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, la construcción de memoria histórica y las medidas de satisfacción por parte de las entidades del SNARIV y el SIVJRNR, su impacto en el debate público parece concentrarse en las narrativas de las víctimas del conflicto armado, algunas organizaciones de la sociedad civil, investigadores especializados y otras personas, entre políticos y formuladores de política pública, interesados en la materia.

Lejos de representar una falla, lo anterior demuestra cómo los trabajos de la memoria han fortalecido el movimiento de víctimas y su apropiación contribuye a su incidencia en la agenda nacional. No obstante, también sugiere que se mantiene el reto de lograr involucrar en la discusión a la sociedad y, por ende, de superar su carácter endogámico. En la última década, el Estado colombiano se propuso promover la pluralidad en la construcción, preservación,

apropiación y difusión de las memorias del conflicto, así como de los afrontamientos y resistencias. Igualmente, entendió a la reconstrucción de la memoria como una herramienta para la reconstrucción del tejido social. Sin embargo, los avances alcanzados exigen una nueva fase en la que se deben fortalecer y ajustar los mecanismos diseñados para involucrar a otros actores más allá de los propios sujetos de estas acciones y promover un diálogo social más amplio.

Lo anterior se explica, en primer lugar, por una **falta de divulgación nacional y territorial de los productos y proyectos de memoria y verdad, incluyendo el legado de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad**. En efecto, los procesos de divulgación y pedagogía son limitados y se limitan prácticamente a las acciones lideradas por el CNMH. Así, se cuenta tan solo con 72 acciones con fines específicos de divulgación registradas en el acumulado a 31 de diciembre de 2025, lo que incluye el desarrollo de eventos de promoción y divulgación, y campañas mediáticas específicas. Sin embargo, no es posible determinar el impacto de estas acciones ni los públicos de incidencia.

El CNMH, cuenta, además, con un histórico acumulado promedio de 86.105 visitas anuales a su página web y micrositios, que se ha incrementado paulatinamente en cada vigencia. Asimismo, la Dirección de Archivos de esta entidad reporta, con corte a 31 de diciembre de 2025, un total de 13.132 personas impactadas por acciones de apropiación y uso social de los archivos para la verdad y la memoria. Si se tiene en consideración que Colombia tiene alrededor de 53 millones de habitantes, el impacto de la divulgación y apropiación resulta bastante bajo inclusive aunque faltan datos que permitan establecer con más precisión una línea de base.

También es importante también considerar la información producida por la CEV, e incluso la que siguen produciendo otras entidades como la JEP. Para el primer caso, la disponibilidad del Legado de la CEV en la Transmedia se complementó con jornadas de divulgación del contenido del informe final, tanto antes del finalizar su mandato como después, lideradas por otras entidades, organizaciones sociales y la cooperación internacional. Esta información, que está comprendida tanto por el archivo como por el conjunto de hallazgos y recomendaciones, se puso en la discusión pública por la magnitud de sus alcances y por lo que significó la publicación de las conclusiones de un mecanismo como la CEV, sobre todo en la coyuntura política que ha vivido el país luego de la firma del Acuerdo Final de Paz y los resultados del plebiscito de 2016. Este momento, tuvo la fuerza de abrir las luchas por la memoria y desatar nuevas discusiones. No obstante, como lo señaló el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición en su visita oficial a Colombia en 2023, el acceso a la información sobre los hallazgos de la CEV en las regiones es escaso y difícil⁷³.

Ello se ve reforzado por los aportes de las víctimas y comunidades en la construcción de los planes territoriales de memoria, donde alrededor del 18% son propuestas específicas de

⁷³ Disponible en: <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2023/09/Observaciones-preliminares-visita-Colombia-29.09.23-F-002-1.pdf>

acciones de socialización, pedagogía y divulgación con enfoque territorial frente a los productos, proyectos y resultados locales en clave de memoria histórica y verdad. En este sentido, también resulta perentorio que el 10,6% de los aportes de toda la Estrategia de Participación identifican esta situación problemática y plantean alternativas de solución en clave de fortalecimiento de la educación, pedagogía y difusión de la verdad y la memoria histórica. Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos adelantados, se requiere una estrategia interinstitucional e intersectorial que permita ampliar los impactos y la magnitud de los procesos de divulgación sobre los hallazgos de los procesos de memoria y verdad, que contribuyan directamente en la apropiación social para la construcción de paz, el reconocimiento de las víctimas y las garantías de no repetición.

En segundo lugar, se presenta una **falta de mecanismos eficaces para promover la participación, debate y corresponsabilidad de la sociedad**. En este sentido, la Ley 1448 de 2011 habilitó la participación efectiva de la población víctima, garantizando mecanismos e instancias para su representación e incidencia en la toma de decisiones de la Política Pública de Víctimas. Estos mecanismos incluyen la Mesa Nacional de Participación y las mesas departamentales, distritales y municipales y el asiento en los distintos subcomités técnicos nacionales del SNARIV, los cuales han viabilizado la participación de las víctimas del conflicto armado, su exigencia y el control de las acciones adelantada por el SNARIV. Sin embargo, como se describió en el CONPES 4031 de 2011 esta participación ha estado limitada por un bajo nivel de incidencia en las acciones de política pública, la falta de fortalecimiento técnico a los representantes para el acompañamiento de los espacios de participación, la falta de procesos de empalme entre mesas de participación entrantes y salientes y el alto grado de inconformismo de la población víctima frente a las acciones del Gobierno nacional.

Adicionalmente, se evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación y deliberación a partir del reconocimiento de la diversidad de actores que intervienen en las políticas de memoria y verdad. Si bien las víctimas constituyen el sujeto central de estas políticas, su adecuada implementación requiere considerar también el papel que desempeñan otros actores como las organizaciones sociales, las comunidades étnicas, la academia, los medios de comunicación, el sector educativo, el sector cultural y la ciudadanía en general. La naturaleza, capacidades, intereses y formas de vinculación de estos actores son diferenciadas, por lo que resulta necesario promover esquemas de participación acordes con sus respectivos roles y niveles de involucramiento, que favorezcan la construcción colectiva, la apropiación social y la sostenibilidad de los procesos de memoria y verdad.

Más allá de lo que involucra específicamente a la Ley de Víctimas, los espacios formales de participación ciudadana relacionados con la construcción de paz, como los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia que fueron creados por la Ley 434 de 1998⁷⁴ y potencializados por el Acuerdo Final de Paz, si bien existen y, de acuerdo con la Fundación

⁷⁴ Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.

Pares⁷⁵ están constituidos y activos en 29 departamentos y en 590 municipios, no han logrado tener una incidencia directa en los espacios institucionales de toma de decisiones. Por el contrario, en el estudio más reciente sobre su funcionamiento⁷⁶ se encontró que la desarticulación con el Consejo Nacional ha hecho que se vean como irrelevantes a nivel territorial, su dependencia de la voluntad política de los gobernantes los ha llevado a relegar la agenda de construcción de paz territorial a las decisiones de la administración, y la falta de respaldo institucional y presupuestal prácticamente anulan la capacidad de gestión.

Debido a lo anterior, la participación ciudadana ha encontrado un mejor escenario en las organizaciones sociales y comunitarias, desde donde se han gestado también iniciativas de memoria histórica y acciones de difusión. No obstante, su alcance está limitado a lo que la gestión comunitaria permite, muchas veces por la falta de interlocución y respaldo por parte de la institucionalidad. Como consecuencia, los mecanismos de participación para la apropiación de la memoria se han visto configurados sobre todo en instancias formales e informales cuya capacidad para comprometer a la comunidad en un debate alrededor de la memoria y de promover su corresponsabilidad en las acciones para la reconciliación es bastante limitada.

Debido a lo anterior, el Estado colombiano tiene la necesidad de fortalecer mecanismos de diálogo, reconciliación y convivencia que involucren la adecuación y el fortalecimiento de las instancias de participación existentes, pero que vayan más allá de estas para implicar a otros sectores de la sociedad. Como antecedente relevante, la CEV adoptó metodologías para llevar a cabo encuentros y espacios de diálogo social, entre encuentros de escucha, procesos de convivencia y encuentros de no repetición. Entre 2019 y 2022, adelantó 640 eventos presenciales y virtuales, incluyendo 58 procesos de reconocimientos a la dignidad de las víctimas y de responsabilidades. La réplica de estos espacios, o la búsqueda de alternativas, es clave para mantener el esfuerzo de la CEV y alcanzar nuevos y más amplios públicos.

Finalmente, es importante reconocer también que estos mecanismos no son responsabilidad exclusiva de la institucionalidad a cargo de los procesos de esclarecimiento de la verdad y la memoria, sino que la convivencia, la reconciliación y el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad y la institucionalidad para la profundización de la democracia requieren de esfuerzos intencionados intersectoriales. Asimismo, los avances en esta tarea y sus reflejos en los debates nacional, regionales y locales evidencian la necesidad de fortalecer la llegada a otros públicos, el reto de involucrar a la población que pareciera estar más propensa a la indiferencia y, sobre todo al sector de la sociedad que está reticente a acoger la posibilidad de participar en la construcción de la memoria, que prefiere mantener el desconocimiento sobre lo sucedido en el marco del conflicto armado. Para afrontar esta tarea, se requiere también la diversificación de los lenguajes que se han utilizado para la difusión de los resultados de la

⁷⁵ Fundación PARES (2023). Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: Continuidades y retos en el contexto de la Paz Total. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/consejos-de-paz-reconciliación-y-convivencia-continuidades-y-retos-en-el-contexto-de-la-paz-total>

⁷⁶ Ibíd.

memoria, un esfuerzo que ya ha iniciado pero que seguramente requiere de mayor alcance y del acompañamiento de otras entidades y de los mismos procesos sociales que apoya.

Finalmente, la débil apropiación social de los productos de memoria y verdad para la no repetición se explica por una **débil articulación con el sistema educativo y cultural e impulso de expresiones artísticas y literarias para la apropiación de memorias plurales y verdad histórica**. Si bien con los procesos de justicia transicional se ha avanzado en la incorporación paulatina de los procesos de memoria y verdad en los procesos educativos en Colombia, con esfuerzos importantes como la Cátedra de Paz creada por la Ley 1732 de 2014, el sector educativo sigue siendo un lugar clave para la transversalización de los procesos de memoria y verdad.

En este sentido, a través de la Cátedra de Paz, desde el sector educativo se aporta al fortalecimiento de las competencias ciudadanas de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media oficiales y privados. A pesar de esto, hay poca participación de otros sectores en el diseño e implementación de este tipo de acciones en el territorio nacional y aun no se cuenta con evaluaciones de sus resultados.

Esta débil articulación con el sistema educativo y cultural para la apropiación de memorias plurales y verdad histórica se evidencia también en las pocas acciones de incidencia en el ajuste de programas académicos y curriculares para incorporar los avances y resultados territoriales en materia de memoria histórica y verdad, en articulación con el Ministerio de Educación y las secretarías departamentales, por lo que no es posible establecer el impacto de la verdad y la memoria en la educación básica, secundaria y universitaria.

En este sentido, también se carece de una estrategia robusta de articulación con los proyectos y grupos de investigación con universidades regionales, que amplíen las capacidades institucionales en materia de investigación, producción y acompañamiento social a procesos de memoria y verdad, más allá de esfuerzos concretos liderados por el CNMH. Así, en el periodo comprendido entre 2018 y 2022 se promovió un cambio de metodología al trasladar los procesos de investigación de los equipos del CNMH a los grupos de investigación acreditados en el país a través de un concurso público en conjunto con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias). Como resultado de esto, el CNMH apoyó 21 proyectos de investigación de 17 universidades del país, de los cuales se esperaban más de 360 productos⁷⁷.

Vale la pena destacar, adicionalmente, que las comunidades identifican el sector educativo como un escenario privilegiado para la transformación social y cultural requerida por las acciones de memoria y verdad; lo que constituye un total del 11% de alternativas de solución propuestas en la Estrategia de Participación para la formulación de la política, proponiendo el impulso de acciones culturales, expresiones artísticas y literarias, un enfoque basado en las nuevas generaciones, entre otros. En este sentido, gran parte de las acciones de divulgación y pedagogía propuestas en el marco de la formulación participativa de los planes territoriales de

⁷⁷ Entre libros, ponencias, podcasts, desarrollo de redes sociales, talleres, artículos de investigación, eventos y espacios de participación de las víctimas y la ciudadanía.

memoria, son acciones a desarrollar en escuelas, colegios y universidades, buscando vincular activamente a las comunidades académicas y estudiantiles en los procesos de reconstrucción de memoria y verdad en los distintos territorios.

Finalmente, todas las causas que explican la limitada participación en procesos de verdad y memoria que transversalice los enfoques diferenciales, étnico, de género y territorial, generan dos efectos fundamentales. En primer lugar, un bajo **impacto de la verdad y la memoria en la reparación integral efectiva a las víctimas y en la transformación estructural de sus condiciones de vida**, toda vez que no hay una amplia correlación entre las acciones de memoria y verdad y los procesos de reparación integral de las víctimas, viéndose las primeras como adicionales o residuales frente a las prioridades individuales de las víctimas, así como en las agendas públicas de la ciudadanía en general. Asimismo, debido a una limitada articulación de los procesos institucionales de construcción de memoria y verdad, con otras medidas para la atención y reparación integral.

En segundo lugar, una consecuencia principal de esta causa raíz es la **revictimización por la falta de acceso y débil incorporación de enfoques diferenciales de las acciones de memoria y verdad**. Efectivamente, un acceso limitado y que no incorpora eficazmente los enfoques diferenciales, étnico, de género y territorial en la planeación, diseño e implementación de acciones de memoria y verdad, limita la garantía de los derechos de las víctimas y contribuye a su revictimización al profundizar el daño relacionado con la ausencia y el abandono estatal, y el desconocimiento de sus necesidades, afectaciones y particularidades.

Finalmente, como consecuencia adicional se tienen unos **débiles avances en la reconstrucción del tejido social, la no repetición del conflicto armado y la construcción de paz**. Las limitaciones en la participación de las víctimas y de la ciudadanía en general, incluyendo sectores claves para la transformación social y cultural como el sector educativo y otros sectores no tradicionales en los procesos de construcción de paz, implican impactos muy reducidos en la reconstrucción del tejido social, y en el uso y la apropiación de la memoria histórica para avanzar en la no repetición y en la construcción de paz directa y estructural.

Causa Raíz 3. Persistencia del conflicto armado y la violencia sociopolítica como marco contextual de los procesos de memoria y verdad

La tercera causa raíz que explica la débil garantía del derecho a la verdad y del deber de memoria histórica para la reparación integral, la reconstrucción del tejido social y la no repetición consiste en la **persistencia del conflicto armado y la violencia sociopolítica como marco contextual de los procesos de memoria y verdad**. Esto se explica, a su vez, por tres causas principales: el conflicto armado como límite al desarrollo de las acciones de verdad y memoria histórica en los territorios; las débiles estrategias para construir acciones de verdad y memoria sobre las nuevas dinámicas de los conflictos armados y las resistencias en los territorios, incluyendo el exterior; y la limitada articulación de acciones institucionales para

eliminar las causas estructurales que impiden la terminación del conflicto armado, la transformación sociocultural y la garantía de no repetición, a partir de los hallazgos de la memoria y verdad.

CR 3. Persistencia del conflicto armado y la violencia sociopolítica como marco contextual de los procesos de memoria histórica y verdad			
3.1. El conflicto armado como límite al desarrollo de las acciones de verdad y memoria histórica en los territorios		3.2. Débiles estrategias para construir acciones de verdad y memoria sobre las nuevas dinámicas de los conflictos armados y las resistencias en los territorios, incluyendo el exterior	3.3. Limitada articulación de acciones institucionales para eliminar las causas estructurales que impiden la terminación del conflicto armado, la transformación sociocultural y la garantía de no repetición, a partir de los hallazgos de la memoria y verdad
3.1.1. Riesgos de seguridad para personas, organizaciones y funcionarios/as que participan en procesos de reconstrucción de memoria y verdad, así como para los lugares y espacios de memoria	3.1.2. Falta de garantías para la construcción de memorias diversas y plurales y verdad histórica ante la permanencia de actores armados en el territorio		

Tabla 6. Causa raíz 3 y subcausas. Fuente: Elaboración propia

La estrategia de participación evidencia que, en efecto, las personas perciben como problemas principales de la política pública en este eje, la falta de garantías y dificultades para hacer memoria en el contexto actual; las causas estructurales que impiden la superación del conflicto y que no se percibe que se estén abordando sistemáticamente por parte de la institucionalidad; procesos de memoria enfocada principalmente en el pasado; dinámicas actuales del conflicto que no se comprenden ni se previenen; y finalmente, una débil incorporación de enfoques diferenciales en las garantías de no repetición, como se muestra en el siguiente gráfico:



Gráfico 9. Resultados causa raíz 3, Estrategia de participación 2026. Fuente: Elaboración propia

El conflicto armado como límite al desarrollo de las iniciativas de verdad y memoria en los territorios

El complejo y prolongado conflicto armado colombiano, en el que persiste la violencia y la violación masiva de los derechos humanos, ha dejado profundos daños individuales, familiares y comunitarios en las víctimas, así como consecuencias diversas en toda la sociedad colombiana (económicas, intergeneracionales, geográficas, culturales, territoriales, etc.). Según el informe anual del CICR en 2025, en Colombia actualmente persisten 8 conflictos armados no internacionales que impactan territorios como Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Arauca, Guaviare, Chocó y Norte de Santander⁷⁸.

En este sentido, en los encuentros realizados por el CNMH entre los años 2023 y 2026 con las víctimas y comunidades, se ha evidenciado, en los contextos regionales y locales, la persistencia de violaciones a derechos humanos y derecho internacional humanitario en medio del conflicto interno en varias regiones del país, a pesar de los esfuerzos de paz; y de dinámicas particulares en los distintos territorios sobre la complejidad del conflicto y la interrelación con hechos de narcotráfico, violencias diferenciales, trata de personas, afectaciones medioambientales, entre otros.

Las personas participantes en los encuentros, refirieron casos de reclutamiento, en muchos casos de niños, niñas y adolescentes; violencias basadas en género, y en especial la delicada situación que siguen viviendo las mujeres y la población LGBTI en las regiones consultadas; intimidaciones, amenazas, prohibiciones de circulación, desplazamiento forzado (nacional y transnacional) y limitaciones al ejercicio de liderazgos en los territorios focalizados; entre otras violaciones al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos. Todas estas bajo nuevas modalidades y nuevos victimarios, en una reconfiguración del conflicto armado que hace riesgoso conocer la verdad o llevar a cabo iniciativas colectivas de memoria a nivel local.

Otras expresiones de amenazas y violencias referenciadas en los encuentros que persisten en los territorios tienen que ver con la explotación ilegal de recursos naturales y la actividad de economías ilegales en los territorios (rurales y urbanos, que ponen permanentemente en riesgo a los liderazgos comunitarios, así como la llegada de megaproyectos que, en muchas ocasiones, desencadenan conflictos sociales de alcance local y regional.

Debe considerarse también que la política de Paz Total del Gobierno Nacional entre 2022 y 2026 supuso el inicio de conversaciones y acuerdos con grupos armados que controlan varias regiones del país. Estos espacios de diálogo, desescalamiento de las hostilidades y creación de escenarios de paz local, pueden ser también contextos favorables para la activación de iniciativas de verdad y memoria que la actual dinámica del conflicto, en varias regiones el país, hacen imposibles y riesgosas para las lideresas y líderes de procesos organizativos.

Así, este problema se sustenta, en primer lugar, en los **riesgos de seguridad para personas, organizaciones y funcionarios/as que participan en procesos de reconstrucción de**

⁷⁸ CICR. Retos Humanitarios 2025 Colombia. Disponible en: <https://www.icrc.org/sites/default/files/2025-03/Balance%20Humanitario%20versi%C3%B3n%20digital%202025.pdf>

memoria y verdad; riesgos que pueden extenderse a los lugares de memoria. Los riesgos de seguridad personal de los liderazgos y las comunidades que desarrollan iniciativas comunitarias de verdad y memoria en medio del conflicto armado u otras violencias, han llevado a que los proyectos de verdad o memoria deban suspenderse, limitarse o terminarse, debido a las amenazas o contextos de amenaza directa o indirecta, independientemente que tengan o no acompañamiento institucional.

En este sentido, los proyectos mismos de verdad y memoria pueden convertirse en un factor de riesgo para líderes y lideresas comunitarias o desencadenar desplazamientos forzados, amenazas o incluso asesinatos, si estos procesos amenazan intereses de grupos armados en el territorio. Asimismo, la persistencia del conflicto armado implica riesgos de seguridad para funcionarios/as, servidores/as y contratistas que adelantan labores de investigación para la reconstrucción de la verdad y la memoria histórica; así como para investigadores/as académicos/as.

Respecto del acompañamiento institucional, existen políticas públicas e instituciones como la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior establecidas para la protección de riesgos de seguridad de líderes y lideresas defensoras/as de derechos humanos, tales como la Política Pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social, aprobada mediante el CONPES 4063 en 2021⁷⁹. A su vez, existe una propuesta de la sociedad civil de lineamientos para una Política Pública integral de respeto y garantías a la labor de defensa de los derechos humanos de 2023⁸⁰.

Tanto la política pública como los lineamientos mencionados, establecen como una prioridad el impulso de acciones de memoria histórica y verdad como una medida propuesta para prevenir la estigmatización y la persecución de defensoras/es de derechos humanos, líderes y lideresas en la actualidad, que permita establecer los patrones y circunstancias del riesgo que enfrentan, y que desde su visibilización y pedagogía contribuyan a la no repetición y al reconocimiento del rol de defensoras/es de derechos humanos en la sociedad.

Sin embargo, esta política pública y los lineamientos aportados por la sociedad civil no incluyen medidas particulares para los riesgos generados en el marco de procesos de reconstrucción de memoria histórica y verdad, lo que implica que las rutas existentes son generales para líderes, lideresas sociales y defensoras/es de derechos humanos, de carácter nacional y sin enfoque territorial. El soporte institucional limitado, conduce a autorrestricciones de participación en procesos de memoria y verdad para líderes y lideresas en los territorios como medida de protección, lo que incide en una menor participación de las comunidades, en consecuencia. Esto se evidencia en la estrategia de participación donde un total de 220 aportes realizados por las víctimas y comunidades, se refieren a la falta de

⁷⁹ CONPES 4063 de 2021. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4063.pdf>

⁸⁰ La alianza, Plataforma colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo & Coordinación Colombia Europa EEUU. 2023. Lineamientos para una Política Pública integral de respeto y garantías a la labor de defensa de los derechos humanos. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/ppig_20230510-lineamientos-politica-publica-propuesta-2023-.pdf

garantías efectivas para participar en acciones de memoria y verdad en el contexto actual y disfuncionalidades de las políticas existentes en materia de protección, así como alternativas de solución en este sentido.

A su vez, tampoco hay rutas institucionales e interinstitucionales que faciliten la protección y autoprotección de funcionarios/as, servidores/as y contratistas que en el marco de instituciones como el CNMH, lideran y adelantan labores de investigación para la reconstrucción de la memoria histórica y la verdad; si bien la JEP cuenta con un protocolo de protección de sus funcionarias/os y una ruta específica de articulación con la UNP y la Policía Nacional⁸¹.

En segundo lugar, el conflicto armado como límite al desarrollo de las iniciativas de verdad y memoria en los territorios se sustenta en la **falta de garantías para la construcción de memorias diversas y plurales y verdad histórica ante la permanencia de actores armados en el territorio y coyunturas políticas**. Dada la persistencia del conflicto armado y la permanencia de actores armados, muchas veces herederos de conflictos anteriores, se presentan débiles condiciones institucionales y sociales en algunos territorios que faciliten la construcción de memorias diversas, plurales y democráticas.

Así, las dinámicas de control y regulación instaladas en los territorios facilitan prácticas de silenciamiento y ocultamiento, que impiden la reconstrucción de la memoria y la verdad, y las consecuentes transformaciones sociales y culturales que estas implican. Así, surgen verdades parciales o narrativas predominantes que muchas veces sustentan el status quo en los distintos territorios, contribuyendo desde la omisión a la continuidad de los conflictos armados. La percepción de falta de garantías para construir participativamente memorias diversas y plurales en los territorios genera, a su vez, una falta de credibilidad en los procesos sociales e institucionales.

Esta falta de garantías para la construcción de memorias diversas y plurales encuentra un aliciente en las coyunturas políticas y cambios de enfoques de gobierno, que bajo la comprensión del carácter político y en disputa de la memoria histórica y la verdad, tienen un alto potencial de incidencia para la apertura de distintas voces que contribuyen a dignificar y reconocer las experiencias de las víctimas, y la responsabilidad de distintos actores en los hechos del conflicto; o, por el contrario, un amplio potencial para contribuir al negacionismo y el debilitamiento del reconocimiento de responsabilidades en la violencia sociopolítica y el conflicto armado, particularmente del Estado, así como para imponer una verdad oficial en detrimento de los derechos de las víctimas. Por todo ello, es fundamental que esta política pública contribuya a brindar garantías efectivas para la pluralidad de memorias que dignifiquen y reconozcan las experiencias de las víctimas, como una política de Estado que reduzca la sensibilidad de las acciones de memoria y verdad a los cambios políticos.

⁸¹ JEP. 2023. Estrategia de seguridad para la protección de las personas y las instalaciones de la JEP. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/PlanAccion/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20PARA%20LA%20PROTECCION%20CC%81N%20DE%20LAS%20PERSONAS%20Y%20LAS%20INSTALACIONES%20DE%20LA%20JEP%20-%202023.pdf#:~:text=E2%80%A2%20Seguridad%20interna%20y%20vigilancia%20Se%20ejecuta,los%20intervinientes%20en%20el%20proceso%20de%20seguridad>.

Débiles estrategias para construir acciones de verdad y memoria sobre las nuevas dinámicas de los conflictos armados y las resistencias en los territorios, incluyendo el exterior

La segunda causa que explica el problema relacionado con la persistencia del conflicto armado y la violencia sociopolítica como marco contextual de los procesos de memoria y verdad, consiste en las **débiles estrategias para construir acciones de verdad y memoria sobre las nuevas dinámicas de los conflictos armados y las resistencias en los territorios, incluyendo el exterior**. El conflicto armado colombiano se transforma permanentemente, sufre procesos de reciclaje como la persistencia de grupos paramilitares posteriores a los acuerdos de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2005, que mantienen control territorial y el dominio de economías ilegales, a través de reconfiguración en varios grupos armados con alcances regionales o locales; así como la conformación de disidencias de las FARC posteriores a los acuerdos de paz firmados con el gobierno nacional en el año 2016, en grupos con control en zonas del país que confrontan no sólo a la Fuerza Pública, sino además a otros grupos armados ilegales por el control territorial de economías ilegales o rutas del narcotráfico entre otros intereses.

Frente a esa prolongación y transformación del conflicto, se producen nuevas violaciones a derechos humanos, en las cuales, víctimas del pasado vuelven a ser afectadas o nuevas víctimas se producen. Sobre esta realidad, las iniciativas de verdad y memoria en las regiones deben contemplar la indagación sobre estas nuevas violencias, sus causas, transformaciones y consecuencias en materia de verdad, así como las posibilidades de que estas nuevas violencias y conflictos, puedan también ser objeto de ejercicios que garanticen la verdad y memoria de sus víctimas. En este sentido, también deben documentarse y visibilizarse las estrategias de resistencia y resiliencia que adoptan las comunidades en los distintos territorios como parte de la agenda de la reconstrucción de la memoria sobre hechos recientes o actuales.

En este sentido, se evidencia una falta de estrategias, por lo menos de carácter institucional, para impulsar la creación e implementación de acciones de verdad y memoria sobre hechos actuales asociados al conflicto armado y a la violencia sociopolítica, así como una falta de articulación de las medidas de memoria y verdad con los escenarios de diálogo y negociación de procesos de paz. La débil priorización de la comprensión de patrones actuales de violencia en los territorios genera una falta de articulación con herramientas de prevención de la violencia y el conflicto en el territorio, que podrían contribuir a su mitigación.

Limitada articulación de acciones institucionales dirigidas hacia la transformación sociocultural y la garantía de no repetición, a partir de los hallazgos de la memoria y verdad

La última causa que explica el problema relacionado con la persistencia del conflicto armado y la violencia sociopolítica como marco contextual de los procesos de memoria y verdad,

consiste en **limitada articulación de acciones institucionales dirigidas hacia la transformación sociocultural y la garantía de no repetición, a partir de los hallazgos de la memoria y verdad**. En efecto, el 17% de los aportes de la estrategia de participación frente a esta causa raíz, identifican que dentro de los principales factores que inciden en la falta de impacto de las acciones de memoria y verdad en la no repetición del conflicto y la violencia, se encuentran las causas estructurales que impiden la superación del conflicto, y que se percibe que no son atendidas integralmente por parte del Estado en sus niveles nacionales y territoriales.

Dentro de estas las comunidades y víctimas identifican el abandono estatal en gran parte de los territorios, la débil articulación de políticas públicas para que la garantía de los derechos fundamentales sea el factor principal que evite la repetición de la violencia y el conflicto armado, y la falta de impacto de las recomendaciones y hallazgos de informes de memoria histórica y esclarecimiento de la verdad, frente a la prevención y garantías de no repetición. Si bien el alcance de esta política pública se limita a la memoria y a la verdad, y no puede ocuparse de todas las garantías de no repetición, se evidencia una fuerte conexión entre la continuidad de la violencia y el débil impacto de la memoria y la verdad frente a las garantías de no repetición, que debe empezar a abordarse para que las acciones de memoria y verdad contribuyan a la transformación social y cultural de manera articulada con otros esfuerzos de política pública, para avanzar hacia la terminación del conflicto.

En este sentido, las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad como productos de los hallazgos de memoria y verdad extrajudicial de sus informes presentan una implementación asimétrica con avances y elementos estructurales por reforzar, en clave de las garantías de no repetición. El informe más reciente del Comité de Seguimiento y monitoreo a las recomendaciones de las CEV, establece que el reto consiste en convertir los avances existentes en la implementación de las recomendaciones de este mecanismo en una política de resultados verificables, financiación suficiente, coordinación interinstitucional efectiva y participación de las víctimas⁸².

Finalmente, todas las causas que explican la persistencia del conflicto armado y la violencia sociopolítica como marco contextual de los procesos de memoria y verdad, generan dos efectos fundamentales. En primer lugar, un **incremento en los riesgos de violaciones a los DDHH y al DIH en los territorios**, dado que la memoria y la verdad no logran transformar efectivamente las condiciones sociales y culturales de no repetición, mientras se perpetúan las condiciones directas e indirectas de los conflictos armados en los territorios.

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior se producen **memorias aisladas de los contextos sociales, políticos y económicos de los territorios en la actualidad**, que no dialogan con el contexto actual y las necesidades que demanda la persistencia del conflicto

⁸² Comité de seguimiento y monitoreo a las recomendaciones de la CEV, mayo de 2026. Garantía efectiva de los derechos de las víctimas del conflicto sobre la base de la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Sexto informe. Disponible en: https://www.comiteseguimientoymonitoreo.co/informes-del-comite/InformesComite/Informe_VI_CSM.pdf

armado en materia de memoria y verdad, en clave de la prevención y no repetición que requiere la construcción de paz territorial.

Justificación

A pesar de la duración del conflicto armado, y del recorrido de las medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, Colombia no ha contado hasta el momento con una Política pública de memoria y verdad. Por el contrario, el desarrollo normativo del derecho a la verdad y la memoria es de los más recientes, y la institucionalidad a cargo de su garantía continúa trabajando por su materialización en beneficio de las víctimas del conflicto armado y la sociedad.

Por tanto, en primer lugar, a razón de la prórroga por 10 años de la Ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos, a través de la Ley 2078 de 2021 y de la Ley 2421 de 2024, es necesario profundizar el componente de verdad de la Política Pública de Víctimas, sus medidas, y las medidas relacionadas en los componentes de justicia y de reparación integral, relacionadas con las medidas de satisfacción y reparación simbólica. De la misma forma, debido a la limitada definición de estas medidas en la ley, es necesaria su ampliación, la definición de objetivos, líneas de trabajo, metas, acciones y presupuesto propio a través de una política pública nacional y territorial en materia de memoria y verdad.

Paralelo a esto, el mandato constitucional que integró las medidas de reparación integral como parte del SIVJRNR, requiere que el país continúe con la implementación de las acciones de verdad y memoria para satisfacer los derechos de las víctimas. Así mismo, requiere que el derecho a la verdad y la memoria se mantenga al centro de los trabajos, obras y actividades de contenido reparador que incluyan las sanciones propias que imponga la JEP a las y los comparecientes. Para lo anterior, es necesario persistir en la necesidad de articulación entre las entidades que hoy conforman el SNARIV y las que conforman el SIVJRNR.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la garantía del derecho a la verdad y la memoria a las víctimas del conflicto armado y la sociedad ha sido baja. Si bien el CNMH ha sido la entidad con la mayor responsabilidad en su implementación, con algunas acciones a cargo de la UARIV, su capacidad ha sido limitada debido al presupuesto apropiado anualmente, la baja optimización de estos recursos y las numerosas necesidades de construcción de memoria en todo el país. Por lo anterior, ha sido necesario aplicar mecanismos de priorización para la implementación de las acciones de verdad y memoria que, a su vez, deben considerar órdenes judiciales u otras priorizaciones administrativas, como los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), reduciendo aún más la posibilidad de planear y ejecutar acciones en el territorio nacional.

Prueba de esto es que la Corte Constitucional mantiene el Estado de Cosas Inconstitucional por la situación de la población víctima de desplazamiento, declarado en la sentencia T-025 de 2004. Tras 20 años de seguimiento, la Corte ha insistido en la necesidad de cualificar indicadores de seguimiento a las diferentes medidas de la asistencia y reparación a las víctimas, incluyendo el derecho a la verdad. Sin embargo, hasta el momento no ha sido posible

definir indicadores de resultado e impacto que den cuenta del goce efectivo por parte de la población, que permita medir cuantitativa y cualitativamente los impactos positivos de las acciones de memoria y verdad en la construcción de paz y en la no repetición.

Ahora bien, a pesar del bajo avance en la garantía del derecho, el CNMH ha tenido importantes avances, tanto en preservación y protección de la memoria, como en la construcción de la misma. Gracias a la fortaleza metodológica que ha ganado el país, las organizaciones de víctimas y algunos sectores interesados de la sociedad, como la academia, se han apropiado de la memoria histórica, han facilitado diálogos nacionales y han posicionado las discusiones sobre la verdad en la agenda pública. Igualmente, el apoyo a iniciativas locales de memoria y los procesos de investigación han contribuido a crear un complejo de memorias en el país, el cual requiere de una institucionalidad especializada para su gestión, con el propósito de que siga creciendo y pueda facilitar los procesos de difusión y de apropiación por parte del resto de la sociedad. En este sentido, la política pública es necesaria para fortalecer las acciones que han permitido una mayor autonomía por parte de las víctimas en la gestión de sus demandas y sus procesos, como una respuesta estatal, más allá de los marcos de justicia transicional existentes.

Precisamente, en tercer lugar, y debido a que el país mantiene rezagos importantes en la construcción y puesta en funcionamiento del Museo de la Memoria de Colombia, como posible escenario para ese complejo de memorias que viene consolidándose en las últimas décadas; así como en la difusión de la memoria histórica y la apropiación de la memoria en los procesos educativos y culturales, se requiere una política pública que reorganice los esfuerzos institucionales para la memoria y la verdad. Lo anterior implica la necesidad de una estructura y unos mecanismos de coordinación institucional con la capacidad para amplificar los objetivos del derecho a la verdad y la memoria en el país.

En cuarto lugar, una política pública daría respuesta a la recomendación formulada por la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad en su informe final. Esta misma entidad estableció en su declaración que sus hallazgos no pretendían ser una “verdad oficial”, sino que, por el contrario, con la entrega del Informe se iniciaba un camino de “construcción colectiva, plural, histórica, conflictiva y apasionante”⁸³, con el que se busca que el proceso continuara y estuviera a disposición de esta generación y las siguientes. Para esto, en su volumen de “Hallazgos y recomendaciones”, la CEV propuso un enfoque hacia una verdad incluyente y de memorias plurales, más que de memorias defensivas, y recomendó:

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República, con la participación de autoridades territoriales, incluyendo autoridades étnicas, la academia, medios de comunicación y, en especial, las organizaciones de víctimas, discutir, concertar y poner en marcha una política de memoria y verdad para la construcción de paz y la no repetición. Esta debe construirse con un

⁸³ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. (28 de junio de 2022). Informe final [Tomo: Hallazgos y recomendaciones]. Bogotá D.C., p. 36. Disponible en: <http://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

enfoque diferencial y territorial que contribuya a superar el trauma individual y colectivo y a enfrentar la estigmatización y el negacionismo⁸⁴.

Por tanto, una política pública de verdad y memoria se requiere para fortalecer la pluralidad de memorias, resaltando además las acciones que estén haciendo falta frente a un objetivo de no repetición, asegurando la participación de las víctimas y de la sociedad y garantizando la transversalización e incorporación efectiva de un enfoque territorial y de los enfoques diferenciales, étnico y de género. Justamente, el Gobierno nacional se propuso cumplir esta recomendación en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, comprometiéndose a formular la política de verdad y memoria. En el PND, esta formulación dispone un enfoque reparador que relaciona la verdad y la memoria con la construcción de una cultura de paz y reconciliación en el país.

Por lo anterior, en quinto lugar, la política pública es necesaria para, más allá de mantener las acciones de esclarecimiento o de construcción de memoria, definir el carácter reparador y transformador de la verdad y la memoria para la sociedad. Colombia sigue sumando décadas en conflicto armado y su tejido social se sigue fracturando como resultado de las nuevas dinámicas de la violencia en las regiones. Una política pública debe definir las acciones específicas que el Estado debe promover, en conjunto con la sociedad, para contribuir a detener este ciclo de violencia, promover la reconstrucción del tejido social y buscar una paz amplia. En últimas, la política pública es necesaria como garantía de no repetición para las víctimas del conflicto armado, y debe involucrar a los diferentes sectores, superando una misionalidad concentrada en las instituciones especializadas y transversalizando las acciones en el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía.

Como resultado de una política pública de verdad y memoria, se espera que la sociedad colombiana adquiera herramientas para superar las prácticas que fomentan la violencia y las reemplace por actitudes y comportamientos que contribuyan a la consolidación de un escenario de paz en el que la ciudadanía pueda convivir en paz, promoviendo la pluralidad de las memorias como un camino privilegiado para la construcción de paz directa y estructural y la no repetición.

⁸⁴ Ibíd.

Bibliografía

Acto Legislativo 1 de 2017. (4 de Abril de 2017). Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia.

Andreu-Guzmán, F. (2012). Derecho a la verdad y derecho internacional. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

Archivo General de la Nación (6 de marzo de 2026). Respuesta a solicitud de información AGN-1-2026-01699 - AGN-1-2026-01868 formulación de política pública de Memoria y Verdad. Radicado AGN-2-2026-02469.

Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (21 de diciembre del 2010). Proclamación del 24 de marzo como Día Internacional para el Derecho a la Verdad en relación con las Violaciones Graves de los Derechos Humanos y para la Dignidad de las Víctimas. [A/RES/65/196]. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/RES/65/196>

Castaño Zapata, D., Jurado Castaño, P. & Ruiz Romero, G. (2018). La memoria como relato abierto. Retos políticos del trabajo de los centros de memoria y las comisiones de verdad. Análisis Político, 31 (93), 3-19.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2012). Encuesta nacional ¿qué piensan los colombianos después de siete años de justicia y paz?, CNMH, UARIV, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, OIM, Fundación Social.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). Desaparición forzada. Bogotá: Imprenta Nacional.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, CNMH – UARIV.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). La maldita tierra. Guerrilla, paramilitares, mineras y conflicto armado en el departamento de Cesar, CNMH, Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano. CNMH, Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Histórica y Fundación Prolongar (2017). La guerra escondida. Minas Antipersonal y Remanentes Explosivos en Colombia, CNMH, Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2017), La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado. CNMH, Bogotá.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2017). Memorias étnicas. Procesos y experiencias en memoria histórica con comunidades étnicas, CNMH-USAID/OIM, Bogotá

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (9 de noviembre de 2019) Resolución 3 de 2019. Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-19-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1986). Informe anual 1985-1986 [OEA/Ser.L/V/II.68]. Washington. Disponible en: <https://cidh.oas.org/annualrep/85.86span/Indice.htm>

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. (28 de junio de 2022). Informe final. Disponible en: <http://comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>

Comité Internacional de la Cruz Roja (2025). Retos Humanitarios 2025 Colombia. Disponible en: <https://www.icrc.org/sites/default/files/2025-03/Balance%20Humanitario%20versi%C3%B3n%20digital%202025.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (3 de abril de 2002) Sentencia C-228 de 2002. [MP: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-228-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (21 de marzo de 2003) Sentencia T-249 de 2003. [MP: Eduardo Montealegre Lynett]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-249-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (22 de enero de 2004) Sentencia T-025 de 2004. [MP: Manuel José Cepeda Espinosa]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (22 de enero de 2006) Sentencia C-370 de 2006. [MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (13 de septiembre de 2012) Sentencia C-715 de 2012. [MP: Luis Ernesto Vargas Silva]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-715-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (27 de febrero de 2013) Sentencia C-099 de 2013. [MP: María Victoria Calle Correa]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-099-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (24 de abril de 2013) Sentencia SU-254 de 2013. [MP: Luis Ernesto Vargas Silva]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/SU254-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (28 de agosto de 2013) Sentencia C-579 de 2013. [MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-579-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (21 de marzo de 2018) Sentencia C-017 de 2018. [MP: Diana Fajardo Rivera]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-017-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (20 de junio de 2019) Auto 331 de 2019. [MP: Gloria Stella Ortiz Delgado]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a331-19.htm#:~:text=La%20Corte%20Constitucional%20declaró%20la,fundamentales%20de%20la%20población%20desplazada.>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (21 de julio de 1989). Sentencia del Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (14 de marzo de 2001). Sentencia del Barrios Altos Vs. Perú. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (22 de septiembre de 2006). Sentencia Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (31 de agosto de 2011). Sentencia Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Recuperado de: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_232_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (20 de noviembre de 2012). Sentencia Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_253_esp1.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (4 de septiembre de 2012). Sentencia Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_esp.pdf

Decreto Ley 4633 de 2011. (9 de Diciembre de 2011). Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Bogotá D.C., Colombia.

Decreto Ley 4634 de 2011. (9 de Diciembre de 2011). Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. Bogotá D.C., Colombia.

Decreto Ley 4635 de 2011. (9 de Diciembre de 2011). Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Bogotá D.C., Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE (2022). Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Disponible en: <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/793>

Departamento Nacional de Planeación (3 de marzo de 2026). Respuesta a derechos de petición Rad. 20266630123612 y 20266630136282 formulación de política pública de Memoria y Verdad. Radicado 20265920160141.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026: "Colombia, Potencia Mundial de la Vida"*. Bogotá D.C.

Ejército Nacional de Colombia (4 de febrero de 2026). Envío información definición situación militar víctimas conflicto armado. Radicado 2026380000387401.

Encuentro Amplio del Exilio (Diciembre de 20259). *Lineamientos para la construcción de una Política Pública de las víctimas en el exterior*. Documento no publicado socializado en sesiones de trabajo con víctimas en el exterior realizadas entre mayo y junio de 2026.

Fundación PARES (2023). Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: Continuidades y retos en el contexto de la Paz Total. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/consejos-de-paz-reconciliación-y-convivencia-continuidades-y-retos-en-el-contexto-de-la-paz-total>

Gaviria Dugand, A., Ávila García, C.A. & García Sánchez, M. (2018). Barómetro de las Américas 2018. Informe Paz, posconflicto y reconciliación. Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes, USAID. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_2018_Informe_Paz_conflicto_y_reconciliacion_W_11.07.19.pdf

Gobierno Nacional de Colombia. (11 de noviembre de 2015). Mapa conceptual de la política pública para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/mapadepolitica2015.pdf>

Gobierno Nacional de Colombia. (5 de abril de 2017). Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. [Decreto 588 de 2017]. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20588%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

Grupo de Memoria Histórica (2013), ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad, Bogotá, Imprenta Nacional.

Halbwachs, M. (1992). "The Reconstruction of the Past" y "The Social Frameworks of Memory: Conclusion". En: M. Halbwachs. *On Collective Memory*. Chicago & London: The University of Chicago Press.

Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Sub- comisión, La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos), E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2-3 de octubre de 1997. ("Informe Joinet").

Informe de Diane Orentlicher, Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/ Add.1, 8 de febrero de 2005. (“Informe Orentlicher”). Jaramillo Marín, J. (2011). Expertos y comisiones de estudio sobre la violencia en Colombia. Estudios Políticos, 39, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 231-258).

Jelin, E. (2002). *Los Trabajos de la Memoria*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Jimeno, E. (2018). Historical memory as symbolic reparation: Limitations and opportunities of peace infrastructures as institutional designs. En: F.A. Díaz Pabón (Ed.). *Truth, Justice and Reconciliation in Colombia. Transitioning from Violence*. Nueva York: Oxon, Routledge.

Jurisdicción Especial para la Paz. (2018). Criterios y metodología de priorización de casos y situaciones. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Documents/CriteriosYMetodologiaDePriorizacion.pdf>

La alianza, Plataforma colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo & Coordinación Colombia Europa EEUU (2023). Lineamientos para una Política Pública integral de respeto y garantías a la labor de defensa de los derechos humanos. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/ppig_20230510-lineamientos-politica-publica-propuesta-2023-.pdf

Ley 387 de 1997. (18 de julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 418 de 1997. (26 de diciembre de 1997). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 589 de 2000. (6 de Julio 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. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 975 de 2005. (25 de julio de 2005). Por medio de la cual se dictan las disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley que contribuyen de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 986 de 2005. (26 de Agosto de 2005). Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 1424 de 2010. (29 de Diciembre de 2010). Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 1448 de 2011. (10 de Junio de 2011). Ley de víctimas y restitución de tierras por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C., Colombia.

Ley 2078 de 2021. (8 de Enero de 2021). Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio de Relaciones Exteriores (13 de febrero de 2026). Respuesta radicado 202602113000330-3 donde Solicita el número de actos simbólicos y de dignificación implementados con víctimas en el exterior.

Naqvi, Y. (2006). El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción? *International Review of the Red Cross*, 862.

Ordóñez-Matamoros, G. (2024). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.

Peña, N. (2026). *Propuesta Política Pública de Memoria, Verdad, Inclusión y Real reparación para las víctimas del conflicto armado con enfoque de discapacidad*. Documento no publicado socializado en sesiones de trabajo con víctimas en el exterior realizadas entre mayo y junio de 2026.

Piper, I. (2005). *Obstinaciones de la memoria: la dictadura militar chilena en las tramas del recuerdo*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Psicología Social.

Plata C., Juan Camilo, J. Daniel Montalvo, Juan Carlos Rodríguez Raga y Miguel García Sánchez. (Eds.) 2021. *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia*. Nashville, TN: LAPOP. Disponible en: <https://obsdemocracia.org/2022/08/24/lanzamiento-del-informe-del-barometro-de-las-americas-2021-para-colombia/>

PRIO & PNUD (2021). *Escuchar la paz: dimensiones y variaciones en la implementación del acuerdo de Paz*. MPTF, Embajada de Noruega, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/escuchar-la-paz-dimensiones-y-variaciones-en-la-implementacion-del-acuerdo-final>

Riaño, P. & Uribe Alarcon, M.V. (2016). *Constructing Memory amidst War: The Historical Memory Group of Colombia*. *International Journal of Transitional Justice*, 10, pp. 6-24.

Rieff, D. (2012). *Contra la memoria*. Editorial Debate, Random House Mondadori.

Ruiz Romero, G. & Hristova, M. (2019). *Comisionar La Verdad y La Memoria en la Sociedad*. *Colombia Internacional* 1 (97): 3-26. <https://doi.org/10.7440/colombiaint97.2019.01>.

Stern, S.J. (2014). *Heroic Memory: Ruin into Salvation, From Loose Memory to Emblematic Memory: Knots on the Social Body y Memory Tomb of the Unknown Soldier*. En: S.J. Stern. *Remembering Pinochet's Chile*. Durham & London: Duke University Press.

Trouillot, M.R. (2015). *Silencing the Past: Power and the Production of History*. Boston: Beacon Press.

UBPD (4 de marzo de 2026). *Respuesta a solicitud de información - formulación de Política Pública de Memoria y Verdad 202602113000334-3*. Radicado UBPD-1-2026-002968.

UARIV. (2006). *Informe de Gestión 2025*. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2026/01/INFORME-DE-GESTION-2025-UARIV.pdf>

UARIV. (2015). *Mapa conceptual de política pública para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas*. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/mapadepolitica2015.pdf>

UARIV (Febrero de 2026). *Registro Único de Víctimas*. Obtenido de Reportes RNI: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Wills Obregón, M.E. (2022). *Memorias para la paz o memorias para la guerra. Las disyuntivas frente al pasado que seremos*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta – Colección Crítica.