

2025

# LINEAMIENTOS

*Para la prevención del daño antijurídico y la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo frente a la causa litigiosa de desaparición forzada de personas*

**CIRCULAR EXTERNA NO. 05 DE 2025**



Defensa Jurídica  
del Estado



# LINEAMIENTOS

## Prevención de la desaparición forzada y de sus consecuencias

A continuación, se emiten las siguientes recomendaciones con el fin de prevenir el daño antijurídico por desaparición forzada y de sus consecuencias:

- ✓ Observar el Informe del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas del 30 de abril de 2025 sobre su visita a Colombia en virtud del artículo 33 de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzada.

### **Recomendaciones frente al deber de protección y seguridad personal de las personas en riesgo de desaparición forzada**

- ✓ Aplicar plenamente las garantías procesales al momento de una detención y durante las primeras horas de privación de la libertad.
- ✓ Garantizar la protección del derecho a la seguridad personal, a través de la:
  - Identificación y valoración del riesgo extraordinario;
  - Definición e implementación oportuna de medidas de protección,
  - Evaluación periódica del riesgo y las medidas de protección correspondientes;
  - Respuesta efectiva ante situaciones de concreción del riesgo y
  - Abstención de crear riesgos.

## **Recomendaciones relacionadas con la conveniencia de reforzar los procesos de formación y capacitación en derechos humanos a personal de la Fuerza Pública y demás agentes del Estado**

- Impartir capacitaciones periódicas y actualizadas sobre procedimientos militares y policiales, el cumplimiento adecuado del deber de protección y seguridad a la población en general, y/o en riesgo concreto de ser vulnerados sus derechos a la vida, seguridad, integridad y libertad personales, teniendo en cuenta los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte IDH, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.
  
- Difundir de manera permanente entre los miembros de la Fuerza Pública las sentencias sobre desaparición forzada de personas, proferidas por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.



## **Recomendaciones para la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, y para la identificación y entrega de restos humanos**

- Examinar todas las hipótesis razonables sobre la desaparición de la persona. La formulación de las hipótesis debe estar fundada en toda la información disponible, incluida aquella entregada por los familiares y denunciantes.
- Adoptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda y restitución de sus cuerpos.
- Cooperar y presentar todo el auxilio necesario a otros Estados para la búsqueda, localización y liberación de personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en su exhumación, identificación y la restitución de sus cuerpos.
- Elaborar mapas en donde se señale la ubicación de los cuerpos o restos de las personas desaparecidas forzosamente.
- Proporcionar a las víctimas la información disponible y brindar toda la ayuda necesaria para mejorar el proceso de localización e identificación de los casos de desaparición forzada.
- Otorgar los recursos necesarios a los familiares de las víctimas para solventar los gastos funerarios, de desplazamiento, hospedaje y alimentación durante todo el proceso de entrega del cuerpo o restos.
- Entregar los cuerpos o restos humanos a los familiares de la persona desaparecida en condiciones de dignidad y atendiendo a las fases del Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cadáveres de Personas Desaparecidas.

- ✓ Realizar campañas de difusión y pedagogía para que las familias de las personas desaparecidas conozcan la acción de declaración de ausencia por desaparición forzada y otras formas de desaparición involuntaria, su trámite y efectos.
  
- ✓ Los entes territoriales, en especial las alcaldías distritales o municipales, en desarrollo de las obligaciones establecidas en la Ley 1448 del 2011, deben diseñar y poner en marcha estrategias que permitan:
  - La atención a familiares de personas desaparecidas;
  - Apoyar las labores de las entidades responsables de la búsqueda e identificación de personas desaparecidas; y
  - Propiciar y apoyar las jornadas masivas de toma de muestras o recolección de información en coordinación con las entidades competentes.

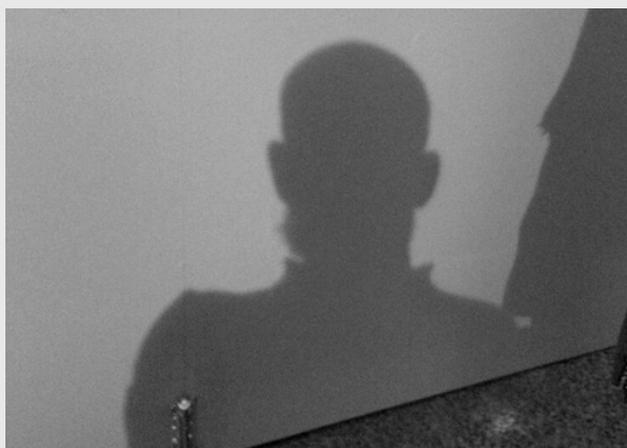


## Recomendaciones en el marco de la investigación penal

- ✓ Recibir y tramitar sin demoras las denuncias de desaparición forzada.
- ✓ Proteger a las víctimas, sus familiares, los testigos y otras personas que participan en la investigación y la búsqueda.
- ✓ Facilitar la participación de los/as supervivientes y de las familias de las personas desaparecidas en los diferentes procedimientos.
- ✓ Asegurar que las investigaciones se adelanten de forma diligente, exhaustiva, de oficio y dentro de un plazo razonable, hasta que se determine el paradero de la persona o se encuentren sus restos, se establezca la verdad de lo ocurrido y se sancione a los eventuales responsables.
- ✓ Dar a conocer a las víctimas de desaparición forzada, no solo las circunstancias del hecho victimizante, sino también la evolución, los resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida en el menor tiempo posible.
- ✓ Priorizar la respuesta o atención a cualquier requerimiento asociado con una desaparición forzada.
- ✓ Aplicar la perspectiva de género en el estudio de los casos de desapariciones forzadas que tengan como víctimas a mujeres.

## Recomendaciones en el marco de la solicitud de la inscripción en el Registro Único de Víctimas

- ✓ Verificar de manera cuidadosa las situaciones fácticas descritas por la persona que solicita la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV).
- ✓ Solicitar únicamente los requisitos expresamente previstos por la ley para la inscripción en el RUV.
- ✓ Tomar como ciertos los dichos de las víctimas, debido a que las declaraciones y pruebas aportadas deben tenerse con base en el principio de buena fe, a menos que existan pruebas que las desvirtúen.
- ✓ Tener en cuenta las condiciones de violencia propias de cada caso y aplicar el principio de favorabilidad, con arreglo al deber de interpretación en favor de la persona.



# LINEAMIENTOS

## CONCILIACIÓN EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RELACIONADOS CON DESAPARICIÓN FORZADA

### Recomendaciones puntuales en materia de conciliación

A continuación, esta Agencia presenta algunos casos, que no constituyen una lista taxativa, donde el Consejo de Estado ha declarado la responsabilidad del Estado por desaparición forzada o por la vulneración del acceso a la administración de justicia, con el fin de que cada entidad determine, en cada caso, la conveniencia de llegar o no a un acuerdo conciliatorio.

- Cuando exista una actuación ilícita ejecutada por particulares, por ejemplo, un Grupo Armado Organizado (GAO), que conduce a una desaparición forzada, y respecto de la cual esté plenamente acreditada la colaboración y/o apoyo determinante de miembros de la fuerza pública, acreditando la causalidad por omisión.
- En casos que se incumpla el deber de protección y seguridad de una persona que es raptada y desaparecida por personas sin identificar, cuando se encontraba privada de la libertad en un centro de reclusión.
- Cuando se pruebe que una persona se encuentra bajo la custodia de la Policía Nacional, por ser aprehendida y conducida a una estación de policía, y a partir de dicho procedimiento es desaparecida, sin que exista prueba alguna de que se libera a salvo.

- Cuando miembros de la Fuerza Pública realizan la aprehensión de una persona, la obligan a firmar la planilla de salida y posteriormente la conducen a otro sitio sin que posteriormente se conozca sobre su paradero, incumpliendo así la obligación de custodia, protección y seguridad.
- Cuando la fuerza pública conoce del secuestro de una persona y no despliega acción alguna tendiente a su búsqueda y rescate, estructurando la causalidad por omisión.
- Cuando existen eventos en que los riesgos para determinadas personas resultan previsibles para las autoridades y aun así no toman medidas para proteger su vida e integridad personal.
- Cuando hay omisión en el cumplimiento del deber de brindar seguridad y protección especiales a las personas al menos en los siguientes eventos:
  - Cuando estas requieren a las autoridades para que les otorguen esas medidas por encontrarse en singulares condiciones de riesgo, y
  - Cuando sin que exista petición alguna es evidente que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir peligros contra su vida e integridad personal en virtud de pruebas o indicios conocidos que así lo indiquen.
- En casos que no hacen parte de las hostilidades propias del conflicto armado interno y se acredite que miembros de la fuerza pública privaron injustamente de la vida de un civil y ocultaron la verdad sobre los hechos.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la cual se ha declarado la responsabilidad del Estado colombiano por hechos de desapariciones, se recomienda estudiar la viabilidad de la conciliación en los siguientes casos:

- Cuando la desaparición ocurre con la participación de agentes estatales, mientras la persona se encontraba desempeñando funciones de soldado del Ejército Nacional.
- Cuando la desaparición es atribuible a grupos armados ilegales, quienes cometieron el ilícito con colaboración y participación de agentes estatales.
- Cuando no se investiga los hechos de la desaparición forzada con la debida diligencia ni en un plazo razonable, y tampoco se cumple con el deber de brindar información sobre la investigación.
- Cuando la persona es privada de la libertad por agentes estatales o personas que actúan bajo su autorización, apoyo o aquiescencia, el Estado no realiza acciones diligentes de búsqueda y existe una negativa a investigar la denuncia de detención y la eventual desaparición.
- Cuando miembros de la fuerza pública realizan detenciones y traslados sin registro de las personas ni de los lugares de detención, hay negativa de la detención de las personas, seguidas de errores en la inspección y salvaguarda del lugar de los hechos, así como acciones tendientes al ocultamiento de lo sucedido.
- Cuando la persona es desaparecida estando en custodia de agentes estatales



Puede consultar la Circular Externa No. 05 de 2025 en la Biblioteca de Defensa Jurídica

## Aspectos generales sobre el título de imputación

- En relación con la omisión, es importante resaltar que el Estado responderá patrimonialmente, a título de falla en el servicio por omisión en el cumplimiento de brindar seguridad y protección a las personas, al menos en dos eventos:
- cuando se solicita protección especial con indicación de las especiales condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona y
  - cuando sin que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulta evidente que la persona la necesitaba en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones.
- Igualmente, el Estado puede ser responsable por la omisión al deber de búsqueda y rescate, identificación y entrega de cadáver, así como por la falta de investigación, juzgamiento y sanción a los responsables de los hechos.



## Aspectos relevantes sobre la caducidad

El Consejo de Estado señaló en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 las siguientes reglas sobre la caducidad:

- Para computar el plazo de caducidad no basta con la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, pues, además, se debe determinar si el/la interesado/a advirtió o tuvo la posibilidad de saber que el Estado participó en tales hechos y que le era imputable el daño.
- Si un grupo familiar conoce de la muerte de uno de sus miembros, pero no cuenta con elementos para inferir que el Estado estuvo involucrado y era el llamado a responder patrimonialmente, la caducidad no se cuenta desde la ocurrencia del hecho u omisión dañosa, sino desde que tuvo la posibilidad de advertir que la pretensión de reparación directa resultaba procedente para los fines previstos del artículo 90 de la Constitución Política.

De acuerdo con lo anterior, mientras no se cuente con elementos de juicio para inferir que el Estado estuvo implicado en la acción u omisión causante del daño y que este le era imputable, el plazo de caducidad de la reparación directa no resulta exigible, pero si el interesado estaba en condiciones de inferir tal situación y, pese a ello no acudió a la jurisdicción, el juez debe declarar que el derecho de acción no se ejerció a tiempo.

- El término de caducidad de la pretensión de reparación directa no resulta exigible en los eventos en los que se afectan de manera ostensible los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, debido a la configuración de circunstancias que obstaculizan materialmente el ejercicio del derecho de acción y, por ende, impiden agotar las actuaciones necesarias para presentar la demanda.
- El/la juez/a de lo contencioso administrativo debe, excepcionalmente, inaplicar el término de caducidad de la pretensión de reparación directa cuando advierta que la no comparecencia ante la administración de justicia se encuentra justificada por razones materiales, debido a que el paso del tiempo no puede empezar a correr contra quien no goza del acceso efectivo a la administración de justicia. Esto dependerá de las circunstancias especiales de cada sujeto.



# CONCLUSIONES

- ✓ Los elementos constitutivos de la desaparición forzada a nivel interno son: (i) La privación de la libertad de una persona contra su voluntad y (ii) la negativa del captor a reconocer la privación o revelar la suerte o el paradero de la víctima. A nivel interamericano son: (i) La privación de la libertad de una persona; (ii) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de estos, y (ii) la negativa a reconocer la detención o la falta de información sobre la suerte o el paradero de la persona.
- ✓ Los elementos diferenciales frente al autor de la conducta varían según se trate del ordenamiento interno o el internacional, así: i) en el artículo 165 del Código Penal es un autor no calificado, que puede ser “el particular”, el “servidor público” o el “particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquel”. En el artículo 7 (1)(i) del Estatuto de Roma, se señala un autor calificado que actúa en nombre, con la autorización, el apoyo o el asentimiento de un Estado o de una organización Política. En el artículo II de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas se establece que la conducta es cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado.
- ✓ Los deberes del Estado frente a la desaparición forzada no solo aluden a obligaciones de abstención (no practicar, permitir o tolerar la conducta), sino también de intervención activa frente al comportamiento de terceros, (adopción de medidas para garantizar la vida, seguridad y libertad de las personas, y para investigar, juzgar y sancionar a los responsables de su vulneración), así como la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas y, de ser el caso, la entrega digna de los cuerpos o restos humanos.

# BIBLIOTECA DE DEFENSA JURÍDICA

La Biblioteca Digital es la herramienta de gestión de conocimiento que tiene como objetivo facilitar el acceso en línea, abierto, libre y gratuito a la información y el conocimiento que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado genere, obtenga, adquiera, o controle en el ejercicio de sus funciones, salvo aquella que se encuentre reservada o limitada por disposición constitucional o legal, así como contenido relevante generado por otras entidades, instituciones públicas o académicas en materias relacionadas con la defensa y la responsabilidad del Estado.

Lo invitamos a consultar los lineamientos, estudios y demás documentos que ha producido la Agencia para fortalecer las dimensiones del Ciclo de Defensa Jurídica del Estado.



Puede ingresar a la Biblioteca Digital haciendo clic [aquí](#)



**Defensa Jurídica  
del Estado**

