



MINISTERIO DE TRANSPORTE

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20225001263561



01-11-2022

Cumplimiento a la orden cuarta (4) del Auto AL-070 de octubre 21 de 2022, por parte del Ministerio de Transporte.

Bogotá D.C.,

PARA: Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura,
Jefe Oficina Asesora de Jurídica Ministerio de Transporte,
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD),
Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA,
Fiscalía General de la Nación,
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML),
Viceministro para el Diálogo Social, la Igualdad y los Derechos Humanos del Ministerio del Interior,
Dirección de asuntos indígenas, Rom y minorías del Ministerio del Interior,
Dirección de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior,
Autoridad de Consulta Previa del Ministerio del Interior,
Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH),
Procuraduría delegada ante la Jurisdicción Especial para la Paz,
Sociedad Colombiana de Ingenieros,
Cámara Colombiana de la Infraestructura CCI,
Comunidad en general

DE: GUILLERMO FRANCISCO REYES GONZÁLEZ
Ministro de Transporte

ASUNTO: Circular Cumplimiento a la orden cuarta del Auto AI-070 del 21 de octubre de 2022 Constitución Mesa Interinstitucional de Articulación.

En cumplimiento del Auto AI-070 de octubre 21 de 2022 de la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, de la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP, que respecto del proyecto: 'Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique', emitió, entre otras, la siguiente orden judicial:



MINISTERIO DE TRANSPORTE

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20225001263561



01-11-2022

“ (...)

Cuarto. - ORDENAR al Ministerio de Transporte la constitución de una 'Mesa Interinstitucional de Articulación' integrada por el Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, la Fiscalía General de la Nación (FGN), y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML). A la misma será convocada la Dirección de asuntos indígenas, Rom y minorías, la Dirección de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y la Autoridad de Consulta Previa del Ministerio del Interior, así como el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) con el acompañamiento de la Procuraduría delegada ante la Jurisdicción. En el seno de dicha mesa, cuya Secretaría Técnica estará a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura se deberá elaborar, en el plazo máximo e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la notificación de este auto, un documento de lineamientos para protocolos de salvaguardia y protección de cuerpos no identificados de presuntas víctimas del conflicto armado colombiano, con el propósito de garantizar su búsqueda, identificación y entrega digna en futuras obras o proyectos en la República de Colombia. Tal documento deberá contar con un mecanismo de evaluación de los impactos sociales y ambientales que incluya en su elaboración la participación de las comunidades interesadas respecto del proyecto. Una vez constituida la referida mesa, su Secretaría Técnica deberá remitir informe dando cuenta de tal constitución, lo cual deberá ocurrir en los 15 días siguientes a la notificación del presente auto.”

En ese sentido, el Ministerio de Transporte en el marco de las competencias que le asisten de conformidad con el artículo primero (1) del Decreto 087 de 2011: “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias*”, de formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y la regulación económica y técnica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y en cumplimiento de la referida orden judicial, constituye la Mesa Interinstitucional de Articulación, en los siguientes términos:

PRIMERO: Constitución. Constituir la Mesa Interinstitucional de Articulación (En adelante MIA), con el fin de construir como insumo de política pública los lineamientos para los protocolos de salvaguardia y protección de cuerpos no identificados de presuntas víctimas del conflicto armado colombiano, con el propósito de garantizar su búsqueda, identificación y entrega digna en futuras obras o proyectos de Infraestructura de transporte contratados por las siguientes entidades adscritas a este Ministerio: Instituto Nacional de Vías



MINISTERIO DE TRANSPORTE

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20225001263561



01-11-2022

(INVIAS), Agencia Nacional de Infraestructura y Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), que estará integrada así:

- 1.1 El Ministro de Transporte o su delegado, quien la presidirá,
- 1.2 El Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura o su delegado, quien además, ejercerá la Secretaría Técnica de la Mesa (En adelante STM),
- 1.3 Un designado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,
- 1.4 Un designado de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD),
- 1.5 Un designado de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA,
- 1.6 Un designado de la Fiscalía General de la Nación y,
- 1.7 Un designado del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML).

A su vez, serán convocados para participar como invitados permanentes:

- 1.1.1 Un representante de la Dirección de asuntos indígenas, Rom y minorías del Ministerio del Interior,
- 1.1.2 Un representante de la Dirección de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior,
- 1.1.3 Un designado de la Autoridad de Consulta Previa del Ministerio del Interior,
- 1.1.4 Un designado del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH),
- 1.1.5 Un designado de la Procuraduría delegada ante la Jurisdicción Especial para la Paz,
- 1.1.6 Un designado de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, y
- 1.1.7 Un designado de la Cámara Colombiana de la Infraestructura CCI

Parágrafo: A las reuniones, podrán asistir como invitados, aquellas personas, entidades o instituciones, que a juicio de alguno de los miembros contribuya a informar, ilustrar, explicar o dar claridad técnica, financiera o jurídica de los temas a tratar.

SEGUNDO: Funciones. Son funciones de la MIA, en relación a la construcción del *Documento de lineamientos para protocolos de salvaguardia y protección de cuerpos no identificados de presuntas víctimas del conflicto armado colombiano, con el propósito de garantizar su búsqueda, identificación y entrega digna en futuras obras o proyectos contratados por las siguientes entidades adscritas a este Ministerio: Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Agencia Nacional de Infraestructura y Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), como insumo de política pública,* las siguientes:

↗



MINISTERIO DE TRANSPORTE

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20225001263561



01-11-2022

- 2.1 Promover la articulación y coordinación, entre las entidades que integran la presente Mesa y demás que se lleguen a estimar necesarias.
- 2.2 Solicitar la información e insumos dirigidos a la construcción del documento a través de la STM.
- 2.3 Proponer lineamientos y estrategias.
- 2.4 Ser vocero ante las autoridades respectivas de las actividades que se desarrollan mediante el Auto AL - 070 de octubre 21 de 2022 emanado de la JEP y,
- 2.5 Las demás funciones afines y complementarias, necesarias para cumplir con el propósito de la MIA.

TERCERO: Sesiones. La MIA, sesionará una vez al mes o cada vez que se estime, la logística de dicha convocatoria se realizará por intermedio de la STM previa indicación de la Presidencia. Dichas sesiones podrán ser de manera presencial, semipresencial o virtual, utilizando los medios tecnológicos disponibles para realizarlo.

CUARTO: Funciones de Secretaría Técnica de la Mesa (STM). La STM, será ejercida por la Agencia Nacional de Infraestructura, cuyas funciones realizará el Presidente de la Agencia o quien este delegue, estableciendo un equipo que tendrá las siguientes funciones en razón de elaborar como insumo de política pública el *Documento de lineamientos para protocolos de salvaguardia y protección de cuerpos no identificados de presuntas víctimas del conflicto armado colombiano*, con el propósito de garantizar su búsqueda, identificación y entrega digna en futuras obras o proyectos contratados por las siguientes entidades adscritas a este Ministerio: Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Agencia Nacional de Infraestructura y Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL):

- 4.1 Realizar la convocatoria a las sesiones, bajo las orientaciones dadas por el presidente de la MIA indicando orden del día, lugar, fecha y hora de la reunión.
- 4.2 Preparar el orden del día, remitiendo a sus integrantes la documentación, si a ello hay lugar, junto con los soportes, vía correo electrónico.
- 4.3 Realizar las funciones de relatoría, consolidación de los lineamientos, estrategias, insumos, la conservación y custodia de las actas y documentos generados en la MIA.
- 4.4 Recopilar y preparar la información requerida por la MIA para presentarla en la respectiva sesión.
- 4.5 Realizar el seguimiento a los compromisos y acciones adoptadas en la MIA.
- 4.6 Elaborar y suscribir con el presidente o su delegado de la MIA, el acta de cada reunión.
- 4.7 Validar, previo al inicio de cada sesión, que obren las respectivas designaciones o delegaciones escritas por cada integrante o invitado permanente de la MIA.



MINISTERIO DE TRANSPORTE

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20225001263561



01-11-2022

- 4.8 Emitir las comunicaciones a los miembros e invitados que se requieran.
- 4.9 Preparar los informes periódicos y finales según lineamiento del Presidente, dirigido a la Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la Jurisdicción Especial para la Paz dando cuenta de la creación de la MIA y demás que se requieran.
- 4.10 Las demás que le sean asignadas por la Mesa Interinstitucional de Articulación.

QUINTO: Actas de reuniones. De las reuniones de la MIA, la STM deberá elaborar las actas que indiquen los temas tratados y decisiones tomadas, las cuáles serán suscritas por el presidente de la MIA y el secretario de la STM.

La presente circular, se publicará en la página web del Ministerio de Transporte y de la Agencia Nacional de Infraestructura y en el Diario Oficial.

PÚBLIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO FRANCISCO REYES GONZÁLEZ
Ministro de Transporte

Elaboró:	John Jairo Morales Alzate	Jefe OAJ	
	Sol Angel Cala Acosta	Asesora Despacho Ministro	
	William Jesús Gómez Rojas	Asesor OAJ	
	Indira Rojas Uribe	Dirección de Infraestructura	
Aprobó y revisó	John Jairo Morales Alzate	Jefe OAJ	
V. B. y revisó	Sol Angel Cala Acosta	Asesora Despacho Ministro	



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ
TRIBUNAL PARA LA PAZ
SECCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA PARA CASOS DE AUSENCIA DE
RECONOCIMIENTO DE VERDAD Y RESPONSABILIDAD

MC CANAL DEL DIQUE

AUTO AI-070 de 2022

Cartagena de Indias, veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Expediente	1500541-16.2021.0.00.0001 Medida Cautelar respecto del Proyecto de Restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique para la protección de los cuerpos de personas dadas por desaparecidas.
Asunto	Adopta medidas cautelares
Magistrado relator	Alejandro Ramelli Arteaga, en Sala Dual con María del Pilar Valencia García

ASUNTO

La Sección de Primera Instancia para Casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (en adelante SAR), de la Jurisdicción Especial para la Paz (en adelante JEP), actuando de conformidad con los artículos 22, 23 y 72 de la Ley 1922 de 2018, adopta medidas cautelares en el trámite respecto del proyecto 'Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique'.

I. ANTECEDENTES

Trámites iniciales

1. El 12 de mayo de 2021, la SAR asignó a la Sala Dual conformada por los despachos de los Magistrados Alejandro Ramelli Arteaga y María del Pilar Valencia García, la solicitud de medida cautelar radicada por Los Procesos Organizativos Articulados de Comunidades Negras, Palenqueras y Raizales articulados a la Ruta del Cimarronaje en el Caribe Colombiano (en adelante, la Ruta del Cimarronaje o la Ruta). La Ruta del Cimarronaje es un colectivo que reúne *“más de 200 organizaciones sociales, y líderes del Caribe Colombiano y de organizaciones campesinas de base de Montes de María”*¹.

2. En dichos documentos, los peticionarios solicitaron:

1. Que se decrete medida cautelar sobre el Proyecto Restauración de los Ecosistemas Degradados del Canal del Dique para proteger la evidencia de cuerpos de personas, que fueron arrojadas y dadas por desaparecidas durante más de una década en el marco del conflicto armado.
2. Dicha medida implicara (sic), entre otras, la protección y custodia de todos los lugares “denominados botaderos”, desde los cuales se arrojaban cadáveres al canal del Dique.
3. Que se adopte a través de sus autoridades competentes, un protocolo de exhumaciones, a fin de garantizar los derechos de las víctimas, en cumplimiento de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
4. Se ordenará la suspensión de toda obra o actividad que el proyecto Restauración de los Ecosistemas Degradados del Canal del Dique, tiene contempladas en los diferentes complejos que la integran.
5. Que se desarrolló (sic) proceso de escucha y sanación con los familiares de víctimas arrojadas al Canal del Dique.

3. Mediante Auto AT-077 de 2021, la SAR resolvió *“AVOCAR conocimiento de la solicitud de medida cautelar elevada por miembros de los Procesos Organizativos Articulados de Comunidades Negras, Palenqueras y Raizales articulados a la Ruta del Cimarronaje en el Caribe Colombiano, respecto de los cuerpos no identificados que*

¹ Solicitud de medida cautelar. Página 2.

presuntamente reposan en los lugares de injerencia del Megaproyecto de 'Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique'".

4. En dicho auto, la SAR decidió acopiar más información sobre el asunto en relación con el cual avocó conocimiento y con ese propósito consideró necesario vincular al trámite de la medida cautelar a 16 entidades del orden nacional y territorial². En el resuelve segundo del auto, la Sección ordenó que las entidades vinculadas "[...] en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la comunicación de esta decisión, deberán remitir la información requerida [...] y para que se pronuncien sobre la solicitud hecha por los peticionarios [...]"³. Tal información tenía relación, principal pero no exclusivamente, con el estado del trámite del Megaproyecto de 'Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique y las consultas previas asociadas a este.

Avance del trámite cautelar

5. Las entidades del orden nacional y territorial vinculadas y referidas en la nota al pie No. 2 del párrafo anterior, dieron respuesta al Auto AT-077 de 2021, con lo cual, la Sala Dual dispuso de más información. La totalidad de las entidades vinculadas remitieron la información solicitada en diferentes momentos. Así, la información más relevante allegada a la Jurisdicción y que supone una contribución esencial para llegar a la decisión que se adopta en esta providencia, está relacionada con: (i) la formulación del proyecto, su fundamento y las entidades participantes; (ii) el proceso de licencia ambiental; (iii) la presencia de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

² A saber: Ministerio del Interior (Dirección de Consulta Previa), Ministerio del Interior (Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras -NARP), Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique), Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA), Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena (Cormagdalena), Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre), Grupo de Búsqueda, Identificación y Entrega de la Fiscalía General de la Nación (en adelante GRUBE), Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Gobernaciones de Atlántico, Bolívar y Sucre, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas — UARIV (Dirección de Registro de la Información), UARIV (Dirección de Asuntos Étnicos - DAE), Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas —URT (Oficina de Tecnologías de la Información -OTI- y Dirección de Asuntos Étnicos -DAE), Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, Defensoría del Pueblo (Delegada para Grupos Étnicos).

³ Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad. Auto AT-077 de 2022. Resuelve primero.



(NARP) en lugares de la cuenca del Canal del Dique, sus respectivos procesos de consulta previa y el estado de estos; (iv) la formulación y ejecución de planes integrales de reparación colectiva; (v) la existencia o estado de dragados, remociones, obras o actividades en la zona de influencia del proyecto; y, (vi) posibles lugares de disposición de cuerpos no identificados y labores de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Respecto de esos puntos las entidades vinculadas han brindado la siguiente información:

- i. La formulación y concesión del proyecto son responsabilidades tripartitas en cabeza del Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁴, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - Cormagdalena⁵ y la ANI⁶. Para ello, como se indica en las respuestas remitidas por estas entidades, suscribieron tres convenios en 2019 para aunar esfuerzos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros para la preparación, análisis, revisión y evaluación de la estructuración del proyecto. Para el 21 de julio de 2021, el proyecto se encontraba en etapa de estructuración y próximo a iniciar proceso de precalificación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP para, posteriormente, realizar la licitación pública que adjudicará el proyecto a un concesionario que lo ejecute⁷. Todo lo anterior con fundamento en múltiples resoluciones del Ministerio de Ambiente⁸ que dispusieron que Cormagdalena presentara el plan de restauración ambiental de los ecosistemas degradados y el CONPES 3776 del 30 de septiembre de 2013 que declaró la importancia estratégica del proyecto.
- ii. La autoridad competente para conocer, estudiar y expedir licencias ambientales es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, de conformidad con el artículo 3º del Decreto 3573 de 2011 *“Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”*. Dicha entidad, en su respuesta del 26 de julio de 2021, aduce que no es necesaria la expedición de la licencia ambiental toda vez que el Decreto 1076 de 2015 establece que los proyectos adelantados para

⁴ Respuesta del Fondo de Adaptación No. E-2021-005456 del 21 de julio de 2021.

⁵ Respuesta de Cormagdalena No. 202103002472 del 22 de julio de 2021.

⁶ Respuesta de la ANI No. 20217010226751 del 27 de julio de 2021.

⁷ Respuesta del Fondo de Adaptación No. E-2021-005456 del 21 de julio de 2021.

⁸ Resolución 260 del 31 de marzo de 1997, Resolución 948 del 10 de noviembre de 1999, Resolución 0921 del 8 de octubre de 2001,



cumplir las funciones de administración de las áreas protegidas que estén previstas en el plan de manejo correspondiente no requerirán tal licencia.

- iii. La autoridad competente en materia de consultas previas es la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, de conformidad con el artículo 19 del Decreto 2353 de 2019 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y se determinan las funciones de algunas dependencias”*. Tal autoridad, en su oficio No. OFI2021-19014-DCP-2500 del 7 de julio de 2021, estableció la presencia de quince (15) comunidades NARP⁹ respecto de las cuales mediante Resolución 0413 de 20 de mayo de 2021 resolvió la procedencia de la consulta previa. Adicionalmente, la comunidad indígena de la Pista fue agregada al listado mediante fallo de tutela proferido por el Tribunal Superior de Cartagena el día 5 de marzo de 2021. En ese momento, todos estos procesos de consulta se encontraban entre la etapa de preconsulta, apertura, análisis de identificación de impactos y medidas de manejo, formulación de acuerdos y protocolización.
- iv. Frente a los planes integrales de reparación colectiva (PIRC), la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) estableció la existencia de 15 sujetos de reparación colectiva que se encuentran en 21 municipios de tres departamentos¹⁰ diferentes. Según la respuesta de la UARIV:

“Los 15 sujetos de reparación colectiva se encuentran en ruta Metodologica (sic), es decir que iniciaron al procedimiento de las cinco fases. En ese

⁹ Comunidad Cabildo Menor Indígena Zenú de Pasacaballos (Kainserupab); Parcialidad Indígena Gambote etnia Zenú; Consejo Comunitario de Santa Ana (Cartagena, Bolívar); Consejo Comunitario de Pasacaballos (Cartagena, Bolívar); Consejo Comunitario de Leticia (Cartagena, Bolívar); Consejo Comunitario del Recreo (Cartagena, Bolívar); Consejo Comunitario de Rocha (Arjona, Bolívar); Consejo Comunitario de Puerto Badel (Arjona, Bolívar); Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas del corregimiento de Gambote (Arjona, Bolívar); Comunidad Negra de Ñanguma (María la Baja, Bolívar); Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Corregimiento de Correa (María la Baja, Bolívar); Comunidad Lomas de Matunilla (Turbana, Bolívar); Comunidad negra del corregimiento La Barces (San Onofre, Sucre); Comunidad negra de Zenobia Pueyo Caicedo del corregimiento Boca Cerrada (San Onofre, Sucre) y Comunidad negra Nueva Esperanza del corregimiento de San Antonio (San Onofre, Sucre).

¹⁰ Atlántico (Campo de la Cruz, Manatí, Repelón, Santa Lucía, Sabanalarga, Luruaco y Suan), Bolívar (Cartagena, Arjona, Arroyo Hondo, Calamar, Mahates, María la Baja, San Cristóbal, San Estanislao, Santa Rosa de Lima, Soplaviento, Turbana y las bahías de Barbacoas, Cartagena, Islas del Rosario y San Bernardo) y Sucre (San Onofre).

contexto, se encuentran en 11 (sic) en etapa de alistamiento, 2 en identificación, 1 en caracterización del daño y 1 en implementación. La Unidad para las Víctimas reitera su compromiso con el trabajo articulado y colaborativo entre la JEP y la Unidad para las Víctimas, con el fin de contribuir a la garantía de los derechos de las víctimas”¹¹.

- v. En lo relativo a la existencia o estado de dragados, remociones, obras o actividades en la zona de influencia del proyecto, las Corporaciones Autónomas Regionales vinculadas¹² y la ANI señalaron que no tenían noticia de estas. Por su parte, el Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda dio cuenta de la realización de una prospección arqueológica con el propósito de establecer la presencia de vestigios arqueológicos en las áreas objeto de intervención¹³.
- vi. Sobre lugares de disposición de cuerpos no identificados y labores de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, el Fondo de Adaptación afirmó que en el marco del *“Plan de Manejo y Gestión del Patrimonio Arqueológico”* se dio una prospección que evidenció la presencia de restos óseos. Esto incluyó la exhumación de las estructuras óseas de un cuerpo para preservar su conservación, envió al laboratorio arqueológico para realizar estudios más detallados para determinar su posible origen por parte de la Fundación Herencia Ambiental Caribe en Repelón, Atlántico¹⁴.

Por su parte, el Grupo interno de trabajo de búsqueda, identificación y entrega de personas desaparecidas (en adelante GRUBE) de la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo manifestado por postulados en el marco de la Ley de Justicia y Paz – 975 de 2005 señaló que:

“[...] los cuerpos fueron arrojados al Canal del Dique en la Estación de Bombeo del acueducto de Cartagena llamado Los Conejos y para los integrantes del Grupo de Autodefensas Bloque Montes de María frente Canal del Dique era llamado como Los Maguitos y en el municipio de Calamar en un sitio conocido como La Ceiba o La Bonga”, además, según

¹¹ Respuesta de la UARIV No. 202111022567351 de julio de 2021.

¹² Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – Cardique, Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA, Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - Cormagdalena, y a la Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre).

¹³ Respuesta del Fondo de Adaptación No. E-2021-005456 del 21 de julio de 2021. Página 32.

¹⁴ Respuesta del Fondo de Adaptación No. E-2021-005456 del 21 de julio de 2021. Página 32.

los sistemas misionales de la FGN [...] la georreferenciación de los municipios que hacen parte de la Cuenca del Canal del Dique, para establecer si cuerpos de víctimas de Desaparición forzada fueron arrojados a la cuenca del Canal del Dique. Con base a lo anterior se obtuvo un listado de 47 víctimas donde se observa que la mayoría de los casos han sido documentados por el GRUBE y se encuentran en etapa de Audiencia de Legalización de Cargos, ante el Tribunal Superior de Justicia y Paz, por el delito de Desaparición y de Solicitud de Asentamientos por Muerte ante la Magistratura.”¹⁵

6. Adicionalmente, los peticionarios enviaron su respuesta a lo solicitado en el resuelve tercero del Auto AT-077 de 2021 el 25 de octubre de 2021, en la que indicaron:

“[...] Nuestras comunidades fueron testigos que entre los años 1997 y 2005 los grupos armados ilegales arrojaban en los mal llamados botaderos los cadáveres resultados de la llamada limpieza social u operaciones que desarrollaban en los municipios y ciudades capitales aún desde el Carmen de Bolívar, San Juan, San Jacinto, El Guamo, Santa Rosa, Arenal hasta San Onofre. Las vivencias de nuestras comunidades que como testigos vivientes de la tragedia sufrida en su territorio da fe que miles de cuerpos mutilados eran echado al lecho del río sin que se supiera las causas o móviles de sus asesinatos, claro está, nadie podía preguntar, ni denunciar estos hechos, ni mucho menos dar una sagrada sepultura a los cuerpos flotantes del río, simplemente había que cumplir la orden, que impartían las AUC, ‘guardar silencio y empujarlos para que siguieran su curso río abajo’, hasta llegar a la Bahía de barbacoa, Bahía Golfo de Morrosquillo. Nuestra petición tiene su soporte probatorio en las versiones libres qué de manera autónoma expusieron los ex combatientes de las autodefensas en el marco de los procesos de justicia y paz y en las sentencias que contra ellos se han proferido las cuales dan cuenta que los Montes de María, Canal del Dique (Norte de Bolívar, Sur del Atlántico) y Golfo de Morrosquillo muchas víctimas fueron arrojadas al Canal del Dique [...]”.

7. Posteriormente, mediante Autos AT-233 de 2021 y AI-010 de 2022, la Sala Dual decretó la práctica de testimonios y contribuciones sobre posibles lugares de disposición de cuerpos no identificados a varios de los peticionarios de la medida y a dos postulados al régimen especial de ‘Justicia y Paz’ (Ley 975 de 2005). Dichos testimonios fueron practicados de forma reservada entre enero y mayo de 2022 en las ciudades de Cartagena de Indias (Bolívar) y Barranquilla (Atlántico). La práctica de tales testimonios supuso un ejercicio de cartografía

¹⁵ Respuesta del GRUBE de la Fiscalía General de la Nación No. 20219340000061 del 7 de julio de 2021.

participativa que consiste en un relato por medio de la geografía para identificar posibles lugares de disposición o inhumación de cuerpos. A su vez, dicha cartografía fue remitida a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (en adelante, adelante UBPD) junto a una georreferenciación de los puntos de interés forense sobre el área de influencia del proyecto “Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique” que realizó el GRUBE de la Fiscalía General de la Nación.

8. Tal cartografía participativa y georreferenciación, así como otras solicitudes de información a entidades como el GRUBE de la Fiscalía General de la Nación, por medio del Auto AT-099 del 2022, han sido remitidas a la UBPD como contribución sustancial al ‘Plan Regional de Búsqueda para la subregión Norte de Bolívar y Canal del Dique’ de tal Unidad.

9. Paralelamente, la Sala Dual ha tomado nota del proceso de contratación estatal que se ha seguido respecto del proyecto “Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique”. Para tal efecto, por medio del Auto AT-016 de 2022 indagó por la etapa específica del proceso de contratación estatal en el que se encuentra el proyecto, el cronograma preciso de cada una de las restantes etapas contractuales y la etapa del proyecto en la que se atenderían las necesidades forenses relativas a posibles hallazgos o conocimiento de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en la zona de influencia del proyecto; así como la situación de las consultas previas y si en estas se indagan sobre las necesidades forenses de las comunidades y ofrecen respuestas a estas. Frente a tales interrogantes, el Convenio Tripartito conformado por el Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI y a la Corporación Autónoma Regional del río grande de la Magdalena – Cormagdalena indicó, por separado, que:

“[...] se encuentra en la etapa de publicación del proyecto de pliego de condiciones, bajo el proceso de Licitación Pública Nro. VJ-VE-APP-IPB-006- 2021, el cual fue publicado por la ANI en el SECOP I, desde el pasado 10 de diciembre de 2021”¹⁶ y,

¹⁶ Respuesta de Cormagdalena al Auto AT-016 de 2022 con fecha del 18 de febrero de 2022. Radicado CONTI No. 202205056379. Página 2.



“[c]onforme a lo establecido en el capítulo VI del Apéndice Técnico 8 en lo relacionado con la Gestión Social del proceso Nro. VJ-VE-APP-IPB-006-2021, publicado en el SECOP I: «En el evento en que durante cualquiera de las siguientes etapas: preoperativa, operativa y reversión, o de las fases de preconstrucción y construcción del proyecto, el concesionario identifique o presuma el hallazgo de cadáveres de posibles víctimas del conflicto armado colombiano, este deberá dar cumplimiento a las siguientes obligaciones: a) Si durante las actividades de Construcción u Operación y Mantenimiento, el Concesionario identifica o presume el posible hallazgo de cadáveres víctimas del conflicto armado colombiano, deberá dar aviso a las autoridades correspondientes, al Interventor y la ANI en un término no mayor a 24 horas. b) El Concesionario deberá, demarcar la zona y aislar las actividades constructivas que se adelanten en el área circundante del hallazgo o donde se presumen se encuentran cadáveres víctimas del conflicto armado colombiano. c) El Concesionario deberá i) suspender las actividades de obra, ii) suspender las actividades de Operación y Mantenimiento y iii) abstenerse de realizar cualquier tipo de intervención, en el área donde se hallen o presume la existencia de posibles cadáveres de víctimas del conflicto armado colombiano, hasta tanto no se hayan adelantado los procedimientos respectivos por parte de las autoridades correspondientes. d) El Concesionario deberá permitir el acceso a la zonas en las que se hallen o presumen la existencia de cadáveres de víctimas del conflicto armado colombiano, a las diferentes autoridades competentes, entre ellas el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Interior, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Asimismo, una vez las autoridades correspondientes sean avisadas por el concesionario, de conformidad con el literal a) citado previamente, estas deberán iniciar los trámites y actividades que les competen en el marco de la normativa vigente y sus funciones asignadas, entre las cuales se deberán tener en cuenta las necesidades forenses de las autoridades”¹⁷.

10. Recabada la información referida en los párrafos precedentes, la Sala Dual, mediante Auto AT-074 de 2022, anunció la necesidad de convocar a una audiencia pública que debe entenderse “[...] como un mecanismo que garantiza y materializa el principio constitucional de centralidad de las víctimas, dando así continuidad al proceso de participación iniciado ya por esta sección. El propósito de tal

¹⁷ Respuesta del Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Pública al Auto AT-016 de 2022 con fecha del 21 de febrero de 2022. Radicado CONTI No. 202205058934. Páginas 6 y 7.

*participación consiste en darle valía real a sus derechos*¹⁸ en el Sistema Integral para la Paz (SIP).

11. Con ocasión de la construcción de un muro en concreto reforzado en el municipio de Santa Lucía¹⁹ y la ejecución de dragados en atención a la emergencia invernal que se registró entre los meses de junio y agosto de 2022²⁰, la SAR ordenó la adopción de medidas preventivas mediante Auto AT-161 del 14 de julio de 2022. Tales medidas consistieron en un mecanismo de coordinación y contacto entre Cormagdalena y la UBPD, así como la adopción preventiva de la sección No. 6 'HALLAZGOS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO' del apéndice técnico No. 8 'Gestión social', del proyecto 'Restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique'.

12. El día 2 de agosto de 2022 la Ruta del Cimarronaje remitió una solicitud a la Jurisdicción en la que requería un "[...] pronunciamiento urgente sobre esta situación, con el fin de conseguir que la agencia nacional de infraestructura suspenda el proceso de licitación hasta tanto se adopte un protocolo para resguardar y garantizar los derechos fundamentales de las víctimas".

13. Con ocasión de la citada solicitud, la SAR decidió, mediante Auto AT-173 del día 4 de agosto 2022, negarla y, al tiempo, ordenar a la ANI²¹ que, durante la audiencia de adjudicación programada para el mismo 4 de agosto de 2022, informara la existencia del presente trámite cautelar, el contenido del punto 6 del apéndice técnico No. 8 de la licitación y la posibilidad de adoptar protocolos forenses. Tales órdenes no fueron implementadas ya que la audiencia de

¹⁸ Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad. Auto AT-074 de 2022. Párrafo 10.

¹⁹ Corporación Autónoma Regional del río Grande de la Magdalena (Cormagdalena). Página web. Comunicado a la opinión pública. 6 de julio de 2022. Tomado de: <<http://dc02eja.cormagdalena.gov.co/index.php?idcategoria=4907>>

²⁰ Véase, Ministerio del Interior "MinInterior instó a entidades nacionales y regionales a convocar Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, por fenómeno de temporada de lluvias" 24 de agosto de 2022. Tomado de: <<https://www.mininterior.gov.co/2022/08/24/mininterior-insto-a-entidades-nacionales-y-regionales-a-convocar-consejos-departamentales-y-municipales-de-gestion-del-riesgo-de-desastres-por-fenomeno-de-temporada-de-lluvias-%EF%BF%BC/>>.

²¹ Véase, Diario El Heraldo "Sacyr, único proponente en la APP del Dique" 13 de julio de 2022. Tomado de: <<https://www.elheraldo.co/region-caribe/sacyr-unico-proponente-en-la-app-del-dique-923051>>



adjudicación fue suspendida indefinidamente por la ANI²² como se referencia en el párrafo 16 de esta decisión.

14. Previamente, por medio de Auto AT-162 del 14 de julio de 2022, la SAR había resuelto convocar a audiencia pública a realizarse en el Teatro Adolfo Mejía en la ciudad de Cartagena de Indias (Bolívar), los días 20 y 21 de octubre de 2022, a las siguientes organizaciones y entidades:

- a) Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior.
- b) Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como integrante del Convenio Tripartito que estructura el proyecto.
- c) Corporación Autónoma Regional del río grande de la Magdalena (Cormagdalena) como integrante del Convenio Tripartito que estructura el proyecto.
- d) Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) como integrante del Convenio Tripartito que estructura el proyecto.
- e) Grupo Interno de Trabajo de Búsqueda, identificación y Entrega de Personas Desaparecidas (GRUBE) de la FGN.
- f) Procuraduría General de la Nación.
- g) Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).

15. En el marco de la medida preventiva enunciada anteriormente, el día 30 de septiembre de 2022, la Sala Dual profirió el Auto AT-226 de 2022 en el cual solicitó información adicional sobre los dragados relacionados con la emergencia invernal de mediados de 2022 a Cormagdalena y a la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter).

16. De manera paralela a la sustanciación de la medida, la Sección ha registrado múltiples hechos de interés para el trámite y el proyecto respecto del cual versa la medida. Por un lado, la SAR registra el hecho de la presentación de un único oferente en el proceso de adjudicación de la APP Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal de Dique, la firma *Sacyr Concesiones Colombia*

²² Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. “Comunicado a la opinión pública” 27 de septiembre de 2022. Bogotá D.C., Colombia. Tomado de: <<https://www.an.gov.co/comunicado-la-opinion-publica-50>>



SAS²³. A su vez, la Sección ha tomado nota sobre la instalación de la Comisión Accidental del Congreso de la República del 'Canal del Dique - Río Magdalena' en el municipio de Santa Lucía (Atlántico) con la presencia de varios ministerios y entidades públicas concernidas y se profirió Auto AT-224 del 28 de septiembre de 2022 solicitando información a tal Comisión. Por otro, la ANI ha realizado múltiples diálogos y mesas de trabajo para socializar los detalles del proyecto de la referencia en San Onofre (Sucre), Suan, Campo de la Cruz, Candelaria, Manatí, Luruaco, Repelón y Sabanalarga (Atlántico), Cartagena de Indias, San Estanislao y Calamar (Bolívar)²⁴. Al tiempo, el Consejo Comunitario del corregimiento de Hato Viejo (Bolívar) interpuso una acción de tutela en el Juzgado Sexto Administrativo de Cartagena de Indias (Bolívar), en cuyo trámite decretó medida cautelar que supone la suspensión provisional de la licitación y adjudicación de la APP²⁵. Por último, vale indicar que, ante la decisión antes mencionada, la ANI informó mediante comunicado de prensa que "[...] mientras la Corte Constitucional no decida la competencia del juez de tutela encargado de resolver la acción de tutela en la que se decretaron medidas cautelares al proyecto, la etapa de adjudicación prevista para el próximo 30 de septiembre se suspende de manera indefinida"²⁶ (Subrayado fuera de texto).

17. Igualmente, por medio del Auto AT-223 del 28 de septiembre de 2022, la Sala Dual vinculó al trámite cautelar y convocó a la audiencia al Ministro de Transporte, a la directora de la UARIV y al presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Cartagena. Así mismo, resolvió solicitar la presencia indelegable de los gobernadores de los departamentos de Atlántico, Bolívar y Sucre, así como del alcalde distrital de Cartagena de Indias.

²³ Véase, Agencia Nacional de Infraestructura – ANI "GOBIERNO NACIONAL RECIBE UNA OFERTA PARA LLEVAR A CABO LAS OBRAS DEL PROYECTO CANAL DEL DIQUE, QUE ESTIMA GENERAR 61.000 EMPLEOS EN LA REGIÓN". 13 de julio de 2022. Bogotá D.C. Tomado de: <<https://www.ani.gov.co/gobierno-nacional-recibe-una-oferta-para-llevar-cabo-las-obras-del-proyecto-canal-del-dique-que>>

²⁴ Ministerio de Transporte. "La ANI realiza mesas de trabajo con comunidades de Atlántico, Bolívar y Sucre donde socializa detalles del proyecto Canal del Dique" 29 de septiembre de 2022. Tomado de: <<https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/11161/la-ani-realiza-mesas-de-trabajo-con-comunidades-de-atlantico-bolivar-y-sucre-donde-socializa-detalles-del-proyecto-canal-del-dique/>>

²⁵ Véase, Diario El Espectador "Aplazan indefinidamente la adjudicación del Canal del Dique". 27 de septiembre de 2022. Tomado de: <<https://www.elespectador.com/economia/aplazan-indefinidamente-la-adjudicacion-del-canal-del-dique/>>

²⁶ Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. "Comunicado a la opinión pública" 27 de septiembre de 2022. Bogotá D.C., Colombia. Tomado de: <<https://www.ani.gov.co/comunicado-la-opinion-publica-50>>



18. Finalmente, es necesario dar cuenta y dejar constancia en esta decisión de los riesgos de seguridad y amenazas recibidos por integrantes de la Ruta del Cimarronaje, situaciones que motivaron los Autos AT-186 del 19 de agosto de 2022 y AT-218 del 19 de septiembre de 2022.

II. CONSIDERACIONES

19. Por medio del presente auto, la Sección adoptará medidas de fondo respecto del presente trámite cautelar. En tal sentido, el auto tratará los siguientes temas: (i.) Competencia de la SAR respecto de las medidas cautelares y requisitos de procedibilidad, (ii.) Obligación estatal de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, (iii.) La relevancia de las medidas cautelares para garantizar el proceso de búsqueda, identificación y entrega y enfrentar situaciones de riesgo estructurales (iv.) Importancia estratégica de ciertas obras de infraestructura y la necesidad de su compatibilidad con el deber de búsqueda en cabeza del Estado, (v.) El proyecto del Canal del Dique y la búsqueda de personas desaparecidas y, (vi.) Adopción de medidas cautelares de fondo respecto de la M.C. Canal del Dique.

i. Competencia de la SAR respecto de las medidas cautelares y requisitos de procedibilidad

20. Esta Jurisdicción, según contempla el Título VI, capítulo único, de sus Reglas de Procedimiento (Ley 1922 de 2018) es competente para la adopción, supervisión y levantamiento de medidas cautelares. Dicha normatividad debe ser interpretada de conformidad con el texto del Acuerdo Final, y los actos legislativos 01 y 02 de 2017. Concretamente, el artículo 22 de la Ley 1922 de 2018 establece que:

“[e]n todos los procesos que se adelanten ante la JEP, en cualquier estado del proceso, de oficio o por petición debidamente sustentada, podrá la Sala o Sección de conocimiento decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias relacionadas con situaciones de gravedad y urgencia, para:

1. Evitar daños irreparables a personas y colectivos.



2. Proteger y garantizar el acceso a la información que se encuentra en riesgo inminente de daño, destrucción y/o alteración.
3. Garantizar la efectividad de las decisiones.
4. La protección de las víctimas y el real restablecimiento de sus derechos
5. Las medidas judiciales necesarias para la asistencia de las víctimas, su protección y el restablecimiento de sus derechos [...] (Subrayado fuera de texto).

21. Respecto de las medidas cautelares, la Sección de Apelación de la Jurisdicción Especial para la Paz ha afirmado que:

"[...] (i) tienen por objeto garantizar no sólo el resultado del proceso específico al cual están asociadas, o su adecuada conducción, sino que dicho proceso específico cumpla con los objetivos asignados a la JEP como componente de justicia del SIVJRNR; (ii) pueden estar asociadas a procesos no abiertos, pero sí potenciales, y (iii) pueden llegar a tener un valor tutelar por sí mismas en tanto se convierten en escenarios propicios para concretar el enfoque restaurativo de la jurisdicción, pero de ninguna manera pueden entenderse al margen de la competencia en la que deben enmarcarse: asociadas a procesos abiertos o por abrir [...]"²⁷ (Subrayado fuera de texto).

22. Respecto de la procedibilidad de las medidas, la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz ha indicado frente a la *gravedad* que esta consiste en:

"[...] la materialización del riesgo detectado o la perennidad de la vulneración afectaría seriamente la confianza de las víctimas en el sistema en general y distorsionaría o, al menos, neutralizaría de manera importante los avances que pudiera realizar la JEP en cuanto al reconocimiento y la dignificación de las víctimas concernidas [...]"²⁸ (Subrayado fuera de texto)

y sobre la *urgencia*, que corresponde a un:

"[...] riesgo inminente de afectar el derecho a la reparación simbólica de las víctimas que allí intervinieron, sobre todo si las modificaciones no son circunstanciales, sino que adquieren el carácter de permanentes"²⁹ (Subrayado fuera de texto).

²⁷ Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA 714 de 2021.

²⁸ Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA 714 del 27 de enero de 2021. Expediente No. 2020000094. Párrafo 29.5. Página 113.

²⁹ Ibídem. Párrafo 29.6. Página 113.



23. Siguiendo la jurisprudencia de la Sección de Apelación³⁰, la SAR ha indicado que las medidas cautelares relacionadas con la desaparición forzada sirven a múltiples propósitos, a saber: la protección de información, la garantía de la efectividad de las decisiones judiciales y, por supuesto, la protección de los derechos de las víctimas³¹.

24. Además, ha sostenido que las medidas cautelares que buscan la protección de los cuerpos de personas no identificadas (CNI) también sirven a la concreción del Acuerdo Final³², que respecto de algunos de sus contenidos es parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez y de las normas que lo implementan³³, y, más específicamente, al trabajo mancomunado del SIP toda vez que “[l]a preservación de los CNI, la identificación de los mismos y la posibilidad de ser entregados a sus familias hace que la protección de lugares permita o garantice el ejercicio del rol funcional de la UBPD”³⁴.

25. A su vez, la SAR ha proveído relevante jurisprudencia sobre el particular. Así, afirmó en el Auto MC-049 de 2020, dictado dentro de la solicitud de medidas

³⁰ “22.3. (...) está claro que medidas como las relativas al cuidado, protección y preservación de lugares del territorio nacional en donde posiblemente se encuentran cadáveres de víctimas del delito de desaparición forzada están asociadas al o los procesos judiciales que se adelanten en la JEP en relación con las personas que, siendo de competencia de la jurisdicción o aceptándola, se encuentren involucrados en la comisión de esa conducta delictiva, cuandoquiera que la misma tenga relación directa o indirecta con el conflicto armado. Estas medidas se podrían enmarcar, desde cierta perspectiva, en los tipos relativos a la protección de información que se encuentra en riesgo inminente de daño, destrucción y/o alteración, pero también a la garantía de la efectividad de las decisiones y, evidentemente se vinculan con la protección de las víctimas y el real restablecimiento de sus derechos. Ello en tanto están encaminadas a asegurar, respectivamente: (i) la integridad de los lugares como fuente de prueba directa sobre la ocurrencia de los hechos, las modalidades de ocultamiento de las víctimas y su identificación; (ii) el que en los procesos específicos se cuente con la mayor cantidad de información relevante sobre el fenómeno delictivo para efectos de atribución de responsabilidad penal o del otorgamiento de tratamientos especiales de justicia, y (iii) la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación de víctimas de las desapariciones forzadas objeto de la competencia de la JEP, aunque indudablemente tendrían un efecto irradiador sobre el universo más amplio de las víctimas de ese flagelo, en tanto se extendería a todas aquellas respecto de quienes sea posible identificar los restos de sus familiares desaparecidos y devolvérselos” *Op. Cit.* Sección de Apelación Auto TP-SA 714 de 2021.

³¹ *Op Cit. Supra* nota 7.

³² Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Auto AI 022 de 2021.

³³ Artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017 - Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

³⁴ Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Auto AI 019 de 2021, párr. 37.



cautelares realizada por el MOVICE respecto de múltiples cementerios del territorio nacional, que:

“[...] en el artículo transitorio 6° el constituyente le asignó a la JEP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, competencia prevalente sobre las actuaciones penales, disciplinarias o administrativas por las mismas conductas señaladas en el referido artículo 5°, al absorber la competencia exclusiva sobre las mismas. A través de las referidas disposiciones, se introdujeron los principios constitucionales de prevalencia y preferencia, en virtud de los cuales las medidas cautelares que en asuntos de su competencia dicte la JEP, primarán sobre decisiones adoptadas por otras jurisdicciones” (subrayado fuera de texto). Por otra parte, en el trámite cautelar de Hidroituango, señaló “[...] la SARV reafirma su competencia para solicitar toda la información que estime necesaria a efectos de poder adoptar la decisión que en derecho corresponda sobre la solicitud de medidas cautelares [...]”³⁵. Finalmente, en el Auto AT-030 de 2020 le solicitó a una empresa privada, “[...] concepto técnico sobre el presunto riesgo que podrían representar los diferentes componentes del megaproyecto sobre esos lugares de inhumación y sobre la necesidad de adoptar medidas cautelares inmediatas para su preservación, especialmente aquella dirigida a no autorizar ‘el nuevo llenado hasta tanto no haya claridad de que no existen cuerpos de personas inhumadas en estos lugares’”³⁶.

26. En suma, la posibilidad de tramitar medidas de protección por parte de la Jurisdicción está intrínsecamente ligada a su competencia general³⁷ y respecto de “[...] asuntos que configuren un riesgo al buen desarrollo del proceso ante ésta, a la vida e integridad de los comparecientes, de sus apoderados, las víctimas o los testigos, el funcionamiento del SIP, la concreción del Acuerdo Final o los derechos a la verdad, la justicia y la reparación pueden ser objeto de tutela cautelar”³⁸ (Subrayado fuera de texto).

³⁵ Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento. Auto AT-030 del 9 de marzo de 2020. Párrafo 24.

³⁶ Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento. Auto AT-030 de 2020. Resuelve segundo y párrafo 17.

³⁷ “5.13. En efecto, para la Corte la mera facultad procesal de adoptar medidas cautelares no tiene el alcance de habilitar a la autoridad correspondiente para decretarlas de manera indistinta sobre cualquier materia, puesto que no se trata de una atribución independiente sino de una prerrogativa accesorio, la cual debe ser utilizada dentro del marco de los asuntos de su competencia y en concordancia con las normas sustantivas de la respectiva especialidad jurídica”. Corte constitucional Auto A-155 de 2019.

³⁸ Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento. AT-077 de 2021. Párrafo 12.



ii. Obligación estatal de búsqueda de personas dadas por desaparecidas

27. Tal como lo ha señalado la Jurisdicción en diferentes oportunidades³⁹, de acuerdo con el marco normativo nacional e internacional el Estado tiene importantes obligaciones en materia de lucha contra la desaparición forzada y garantía de los derechos de las víctimas de este flagelo.

28. La piedra angular de dicho marco es el artículo 12 constitucional que señalan que “[n]adie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. En palabras de la Corte Constitucional esta norma implica, “[...] no únicamente deberes de abstención a cargo del Estado, sino una labor efectiva de su parte orientada hacia la protección, la garantía, el respeto y la promoción de los derechos fundamentales”⁴⁰ (Subrayado fuera de texto).

29. A esta disposición se suman las diversas normas internacionales en la materia (especialmente la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, CIDFP), el Estatuto de Roma y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, CIPPDP)⁴¹. En todas ellas se establecen obligaciones relacionadas, entre otras, con la tipificación de este delito, la existencia de recursos para buscar a los desaparecidos y sancionar a los responsables y la reparación a las víctimas⁴².

30. De forma particular, el artículo 15 de la CIPPDP señala el deber estatal de “[p]restar todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, incluyendo el apoyo en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación y la *restitución de sus restos*” (cursivas fuera del texto original). En sentido similar el artículo 24 del mismo tratado indica el deber de “[a]doptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las

³⁹ Así, por ejemplo, Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Autos AI 019 de 2021, AI 020 de 2021, AI 022 de 2021, y AI 026 de 2021.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-067 del 20 de junio de 2018. M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴¹ Sobre la evolución del derecho internacional en torno a este tema ver: Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018, apartado 6.2

⁴² Sobre las obligaciones del Estado en la materia ver: *Ibíd.*, apartado 6.3



personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda y restitución de sus restos”.

31. Así, de acuerdo con la Corte Constitucional, si bien este marco jurídico impone obligaciones al Estado en materia de lucha contra la desaparición, también consagra el deber de la búsqueda, identificación y entrega de las personas dadas por desaparecidas. Sobre este punto el juez constitucional ha dicho:

“La obligación irrenunciable del Estado de adoptar todas las medidas para esclarecer este delito en el menor tiempo posible, e informar sobre el paradero de los desaparecidos, es condición indispensable para la eficacia de los derechos a la verdad y a la justicia de las víctimas”⁴³.

32. En este sentido, respecto del proceso de búsqueda, identificación y entrega el juez constitucional concluyó:

“En virtud de este mandato [del artículo 12 constitucional], la Corte ha establecido, en línea con lo señalado por instrumentos del derecho internacional y los pronunciamientos de la Corte IDH, que más allá del derecho a la reparación que es inherente a las labores de búsqueda de las personas desaparecidas, es forzoso garantizar el derecho a la verdad, de carácter imprescriptible, y que implica el deber de adoptar medidas para localizar y liberar a las personas detenidas, conocer las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento, hallar sus restos, recibirlos y sepultarlos de acuerdo con sus creencias”⁴⁴.

33. Igualmente, la Corte Constitucional en su sentencia C-067 de 2018 que examinó la constitucionalidad del Decreto Ley 589 de 2017, “*Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*”, afirmó que: “[...] en reiterada jurisprudencia⁴⁵ ha reconocido **la centralidad de los derechos de las víctimas en los instrumentos de justicia transicional del Estado, por lo que el trámite de los mecanismos que aseguran su satisfacción como lo es la UBPD debe ser prioritario**”⁴⁶ (Subrayado fuera de texto).

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C.370 de 2006.

⁴⁴ Op.Cit. Corte Constitucional. Sentencia c-067 de 2018.

⁴⁵ Véase, entre otras, Corte Constitucional Sentencias C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt, C-771 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-370 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-067 del 20 de junio de 2018. M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



34. En relación con este asunto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que la obligación de búsqueda, identificación y entrega tiene un doble carácter toda vez que permite garantizar los derechos de las víctimas a conocer la verdad y, a su vez, se erige como una medida de satisfacción⁴⁷.

35. Por su parte, la Ley 1448 de 2011 desarrolla los deberes del Estado en materia de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto, dentro de las que se cuentan las víctimas de desaparición forzada. En dicha norma se destaca la importancia de asegurar las medidas de reparación y, con ello, contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y vean restablecidos sus derechos⁴⁸. Para ello, señala, entre otras estrategias, la participación conjunta del Estado y los particulares⁴⁹, así como el deber de colaboración armónica entre las entidades del Estado⁵⁰.

36. En dicha ley se contempla como medida de satisfacción “la búsqueda de los desaparecidos y colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin”⁵¹.

37. En esa línea, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia de la JEP (L.1957 de 2019) indica que:

“En los casos de personas dadas por desaparecidas, **los familiares de las víctimas tienen el derecho imprescriptible e inalienable a ser informados de la suerte o paradero de la persona desaparecida por cualquiera que tuviera conocimiento de**

⁴⁷ Corte IDH: caso *Masacres de el Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de octubre de 2012, párr. 331; caso *Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de noviembre de 2009, párr. 245.

⁴⁸ Artículos 8 y 9 de la Ley 1448 de 2011.

⁴⁹ La superación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas implica la realización de una serie de acciones que comprende: El deber del Estado de implementar las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas. El deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil y el sector privado con las víctimas, y el apoyo a las autoridades en los procesos de reparación; y la participación activa de las víctimas

⁵⁰ ARTÍCULO 26. COLABORACIÓN ARMÓNICA. Las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, sin perjuicio de su autonomía.

⁵¹ Artículo 139, literal i.



dicha información y se debe garantizar por parte del Estado su búsqueda, localización cuando sea posible, y en su caso su identificación, recuperación y entrega digna, independientemente de que se haya establecido la identidad de los responsables de la desaparición. Así mismo, se les debe garantizar en la medida de lo posible su derecho a saber las causas, circunstancias y responsables de la desaparición”⁵² (Subrayado fuera de texto).

38. Así, la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado es un deber del Estado y un objetivo del Sistema Integral de Paz dentro del cual, como entidad que lo compone, la Jurisdicción debe coadyuvar decididamente en el marco de sus funciones y competencias. Esto, especialmente, reconociendo y exaltando el mandato legal específico que tiene la UBPD de:

“[...] dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda e identificación de todas las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados”⁵³.

39. No sobra recordar que es competencia exclusiva de esa Unidad, bajo la coordinación y el seguimiento de su directora⁵⁴, diseñar y poner en marcha un “[...] plan nacional que establezca las prioridades para el cumplimiento de su objeto [...]”⁵⁵, así como los respectivos “[...] planes regionales de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado [...]”⁵⁶ (Subrayado fuera de texto).

40. Así, resulta oportuno indicar que en el marco de los principios de integralidad y colaboración armónica que rigen el Sistema Integral para la Paz creado por medio del Acto Legislativo 01 de 2017, la UBPD y la JEP tienen el

⁵² Parágrafo 2 del artículo 39 de la Ley 1957 de 2019 - Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.

⁵³ Artículo 2 del Decreto-Ley 589 de 2017, “Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”. Cfr. Acuerdo Final, Punto 5.1.b.; Acto Legislativo 01 de 2017, Artículo Transitorio 3.

⁵⁴ Ibídem. Numeral 2 del Artículo 17.

⁵⁵ Ibídem. Numeral 2 del artículo 5.

⁵⁶ Ibídem.

mandato constitucional y legal de actuar de forma articulada e integral. En tal sentido, el artículo 1 transitorio del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2017, establece que “[...] Los distintos mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición, en tanto parte de un sistema que busca una respuesta integral a las víctimas, no pueden entenderse de manera aislada. Estarán interconectados [...]” (Subrayado fuera de texto).

41. Como lo señaló la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad de los Hechos y Conductas del Tribunal para la Paz de la JEP:

“[...] el reto para la JEP [...] es avanzar en la interacción armónica e integral de los mecanismos del SIVJNR, reconocer el primerísimo lugar de la UBPD en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, ceñir sus decisiones a los estándares y derroteros establecidos en la normatividad nacional e internacional garantizando la [...] plena autonomía de la UBPD, coadyuvando al (sic) debido cumplimiento de sus tareas y a la (sic) obligación de dar respuesta a las víctimas como eje central de su acción [...] Por lo tanto, [...] para efectos de la presente medida cautelar resulta imprescindible la activación del SIVJNR, la participación y acompañamiento de la UBPD [...] la JEP será enteramente respetuosa del carácter humanitario y extrajudicial de la [UBPD] y de su autonomía bajo la premisa, sea del caso reiterarlo, de que ninguno de los componentes del SIVJNR prima sobre los demás”⁵⁷.

iii. La relevancia de los trámites cautelares para garantizar los procesos de búsqueda identificación y entrega, así como enfrentar situaciones de riesgos estructurales

42. Desde su jurisprudencia temprana, la SAR ha dejado claro que, además de su naturaleza procesal, las medidas cautelares tienen, sobre todo, una vocación tutelar⁵⁸. Así lo indicó en el Auto AT 045 de 2020:

“[...]El artículo 22 de la Ley 1922 de 2018 debe ser interpretado de conformidad con los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, según los

⁵⁷ Jurisdicción Especial para la Paz. SAR. Auto No. A.T. 009 de 8 de noviembre de 2018. Párrafos 36 a 38

⁵⁸ Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. MC 001 de 2018, Auto 001 de 2018, Auto AI 011 de 2019, Auto AI 045 de 2020, Auto 042 de 2021, entre otros.



cuales las medidas cautelares tienen una naturaleza tutelar y no meramente procesal [...]”⁵⁹.

43. Atendiendo a este perfil, esta Sección ha adoptado una serie de medidas estructurales con las que se procura la garantía efectiva de los derechos de las víctimas o los comparecientes⁶⁰. Así, por ejemplo, en el caso de la medida cautelar de protección de la información relacionada con los fenómenos de desplazamiento, despojo y abandono forzado de tierras, la SAR afirmó:

“Los archivos producidos durante períodos de confrontación armada pueden dar lugar a distintos usos públicos relacionados con la memoria, la verdad y la justicia. Por ejemplo, mediante mecanismos no judiciales se pueden adelantar procesos restaurativos con las víctimas, facilitando la reconstrucción de un fragmento de sus vidas y en muchos casos de las identidades quebradas por las victimizaciones que sufrieron, en definitiva, dignificando su memoria lastimada y estableciendo garantías de no repetición y de satisfacción [...]”⁶¹ (Subrayado fuera de texto).

44. Respecto de derechos de los comparecientes mencionados en el párrafo anterior, vale referirse al Auto AT-057 del 29 de abril de 2020 con el fin de proteger los derechos fundamentales del grupo de comparecientes ante la JEP, mujeres y hombres de la Fuerza Pública y comparecientes de las antiguas FARC-EP, en situación de riesgo y cuya finalidad esencial consiste en:

“[...]proteger los derechos humanos⁶² y el aporte de los comparecientes al SIVJRNR, pues un modelo de justicia restaurativa como el de la JEP aboga por un proceso en el que la víctima y el victimario, y cuando lo amerite, la comunidad o los terceros afectados por el delito, participen de manera conjunta y activa en la resolución de los conflictos derivados de la comisión de dicho delito’, así lo asegura la Sección de Apelación cuando asegura que⁶³: Para reencontrar unos y otros el valor intrínseco

⁵⁹ Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Auto AT 045 de 2020. Párrafo 53.

⁶⁰ Sobre este particular véase, RAMELLI ARTEAGA, Alejandro (2022) “Evolución jurisprudencial de las medidas cautelares colectivas en la Jurisdicción Especial para la Paz”. En: “La JEP vista por sus jueces. 2020-2021”. Jurisdicción Especial para la Paz y Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá D.C., Colombia. Tomado de: <<https://www.jep.gov.co/Documents/LA%20JEP%20VISTA%20POR%20SUS%20JUECES.pdf?csf=1&e=2eJDb>>

⁶¹ Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Auto AT-008 de 2 de mayo de 2019, Medidas de protección de información en asuntos de despojo de tierras.

⁶² Ley 1957 de 2019. Art. 27.

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.



de la vida que es la dignidad, la justicia transicional y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición asumen que la verdad sobre lo sucedido y sus responsables es un objetivo prevalente y superior al castigo retributivo. Contribuir con la verdad de los hechos, del cómo, por qué y quién tomó decisiones incorrectas y acciones destructivas, tiene en las víctimas y en los infractores, unas y otros deseos de reconstruir sus vidas, un efecto reparador. Los jueces transicionales son sólo un medio para ello, y su función debe combinar el conocimiento jurídico con sensibilidad y empatía hacia las víctimas⁶⁴⁶⁵ (Subrayado fuera de texto).

45. En esa misma línea, en relación con la protección de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en la medida cautelar del cementerio municipal de San Onofre, la SAR señaló que:

“[t]eniendo en cuenta esta potestad específica y ante el “inminente riesgo de pérdida y conservación de estas estructuras y eventualmente la vulneración de los derechos de las víctimas, si es que estas estructuras llegaran a corresponder a personas no identificadas y dadas por desaparecidas”, expuesto por el Gatef, se hace necesario decretar una medida inmediata de protección en el cementerio de San Onofre, sin perjuicio de las que resulten necesarias a futuro, dada la amenaza inminente de pérdida o destrucción de tales restos [...]”⁶⁶ (Subrayado fuera de texto).

46. En este contexto, respecto de los asuntos relacionados con la desaparición forzada, esta Sección ha adoptado medidas estructurales que procuran evitar que se materialice cualquier riesgo sobre el proceso de búsqueda, identificación y entrega pues ha entendido que este es esencial para garantizar los derechos de las víctimas.

47. Con claridad la Sección indicó que:

“[...] resulta fundamental recordar que, atendiendo a la integralidad del Sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición (SIVJRNR), el trámite de estas medidas cautelares tiene por objeto cooperar con las demás instituciones del SIVJRNR y

⁶⁴ Tribunal para La Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA 068 de 2018.

⁶⁵ Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Auto AT-057 del 29 de abril de 2020.

⁶⁶ Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Auto AT-039 de 5 de septiembre de 2019, Solicitud de medidas cautelares sobre los Cementerios de San Onofre y Rincón del Mar. Recuperación y preservación de estructuras óseas expuestas.

otras agencias del Estado⁶⁷ para evitar la afectación de los derechos de las víctimas del delito de desaparición forzada con ocasión de la presunta falta de conservación de los lugares cuya protección se reclama^{68''69}(Subrayado fuera de texto).

48. Como expresión de lo anterior, en el Auto AI-015 de 2019, la SAR manifestó que “[d]e acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 1408 de 2010, todas las autoridades se encuentran obligadas a proporcionar a las víctimas la información y a brindar toda la ayuda necesaria para el proceso de localización e identificación de los casos de desaparición forzada. Naturalmente, este deber adquiere diversas expresiones en los ámbitos nacional y departamental de conformidad con el desarrollo normativo que se ha dado en garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario”. En el mismo sentido vale destacar el Auto AI-020 de 2020 en el cual fueron adoptadas medidas cautelares para los cementerios de los municipios de Norcasia, Victoria y Samaná en el departamento de Caldas. En tal decisión se le dieron múltiples órdenes a entidades de orden territorial y nacional⁷⁰ señalando que:

“[...] en lo que tiene que ver con el objeto específico del presente trámite, sea del caso agregar, de manera más específica, que como también lo ha concluido y explicado esta Sección *“la búsqueda, prospección, exhumación, identificación, entrega y sepultura digna de los cuerpos de las víctimas es necesaria para la satisfacción⁷¹ de los*

⁶⁷ Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Auto 001 de 2018.

⁶⁸ Ibídem.

⁶⁹ Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Auto AI-13 del 21 de noviembre de 2019.

⁷⁰ Entre otras, a las alcaldías, parroquias y personerías municipales de Samaná, Victoria y Norcasia, a los administradores de los cementerios Central de Nuestra Señora del Carmen de Norcasia; San Agustín y San Diego de Samaná; San Maximiliano María Kolbe y cementerio de la Vereda Pradera de Victoria y al Institucional Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, Párr. 266; Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Párr. 232; Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, Párr. 258; Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, Párr. 564.



*múltiples derechos humanos afectados por la desaparición forzada*⁷² [...] De manera que es evidente que resulta necesaria la adopción de medidas cautelares [...]”⁷³.

49. Otro precedente relevante relacionado con cuerpos de personas presuntamente dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, tuvo lugar en la audiencia de la medida cautelar del Estero de San Antonio en Buenaventura, realizada en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, entre los días 16 y 17 de diciembre de 2021. Allí, la Sección en pleno adoptó la decisión de “[c]autelar el territorio del estero San Antonio, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de las familias y víctimas de desaparición forzada y, en consecuencia, PROHIBIR cualquier tipo de intervención en el estero San Antonio, durante el término de ciento ochenta días (180) prorrogables, en especial el dragado del mismo y el desarrollo de otras obras civiles” (subrayado fuera de texto).

iv. Importancia estratégica de ciertas obras de infraestructura y necesidad de hacerlas compatibles con el proceso de búsqueda identificación y entrega

50. La Constitución Política, entre otras disposiciones, contempla con especificidad que: “[...] se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”⁷⁴ (Subrayado fuera de texto) y que “[e]l Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”⁷⁵.

⁷² CIDH: Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998, Párr. 65; Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Párr. 128; Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, Párr. 142; Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Párr. 82; Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Párr. 59; Caso González Medina y Familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012, Párr. 175.

⁷³ Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. Auto SAR – AI – 020 del 18 de septiembre de 2020.

⁷⁴ Artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.

⁷⁵ Artículo 80 de la Constitución Política de Colombia.

51. A su vez, en relación directa con el proyecto 'Restauración de Ecosistemas Degradados del Canal del Dique', el Acto Legislativo No. 05 de 2011 señala que "[l]os recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011 [...]" (Subrayado fuera de texto). Tal denominación fue otorgada al proyecto del Canal del Dique por medio del documento CONPES No.3776 del 30 de septiembre de 2013 y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de la Presidencia de la República. A su vez, en tal documento CONPES, fue declarado de importancia estratégica el proyecto de inversión "Construcción y Reconstrucción de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal – Decreto 4580 de 2010 Nacional" que integra el Canal del Dique⁷⁶.

52. Asimismo, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (L. 80 de 1993) afirma con claridad que: "[...] las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines"⁷⁷ (Subrayado fuera de texto).

53. A la luz de estas disposiciones y en concordancia con los deberes del Estado reseñados arriba (*supra*. ii.), resulta evidente la necesidad de hacer compatibles las obras de infraestructura que revisten una importancia estratégica para el desarrollo sostenible en lo económico y lo social con la búsqueda, identificación y entrega digna de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, lo que implica la protección de lugares donde se presume la disposición o inhumación de tales cuerpos.

⁷⁶ A su vez en tal documento CONPES No. 3776 del 2013 se indica que debe ser considerado como un "[...] proyecto estratégico para el desarrollo económico y ecológico de la Región Caribe Colombiano".

⁷⁷ Artículo 3 de la Ley 80 de 1993 - *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*.

54. Es justamente atendiendo a esta necesidad que la SAR ha adoptado medidas cautelares como las reseñadas arriba (*supra* iii.), precedentes que pretende complementar por medio de la presente decisión. Así, esta Sección procura adoptar medidas preventivas concretas respecto de las obras de infraestructura que se planeen, diseñen, pongan en marcha, se encuentren en proceso de contratación estatal en cualquiera de sus modalidades y que estén en ejecución sin entorpecer la actividad estatal, económica y la prestación de los servicios públicos como deber general del Estado.

v. El proyecto del Canal del Dique y la búsqueda de personas desaparecidas

55. Como lo documentó el GRAI en su respuesta al Auto AT-077 de 2021, “[s]egún los resultados del modelo estadístico⁷⁸, se estimó con una probabilidad del 95% que en la cuenca del Canal del Dique para el periodo comprendido entre 1991 y 2015 ocurrieron entre 6.765 y 9.638 desapariciones forzadas, a pesar que (sic) las fuentes⁷⁹ de datos integradas reportaron 4.015, es decir, el subregistro varió entre 68,5% y 140% [...]”⁸⁰.

56. Respecto de la victimización en los municipios de la rivera del Canal, el GRAI señaló que: “[l]a planeación y ejecución de crímenes realizadas en el territorio por miembros de las estructuras paramilitares impactaron las prácticas ancestrales, así como los procesos organizativos colectivos que las comunidades que habitan en el territorio (en particular las comunidades NARP), entre los años

⁷⁸ El objetivo central del modelo de estimación e imputación es calcular los datos faltantes con el mayor grado de precisión posible.

⁷⁹ Bases de datos de: Asociación Colombiana de Víctimas de Desaparición Forzada y Otros Hechos Victimizantes – ACOMIDES (2 bases); Centro de Cooperación al Indígena (1 base); Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH (1 base); Cifras y Conceptos (1 base); Comisión Colombiana de Juristas -CCJ (10 bases); Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad -CEV (2 base); Coordinación Colombia Europa Estados Unidos - COEUROPA (1 base); Corporación Reiniciar (1 base); Federación de Educadores de Colombia -FECODE (1 base); Fiscalía General de la Nación- FGN (11 bases); Instituto Nacional de Medicina Legal – INMLCF (4 bases); Jurisdicción Especial para la Paz - UIA (2 bases); Jurisdicción Especial para la Paz – GRAI (1 base); Justicia Penal Militar -JPM (1 base); Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC (1 base); Personería de Medellín (1 base); Policía Nacional -PNC (1 base); Procuraduría General de la Nación – PGN (3 bases); Registro Único de Víctimas – RUV (1 base) Vicepresidencia de la República – HRDAG (1 base).

⁸⁰ Jurisdicción Especial para la Paz. Grupo de Análisis de la Información – GRAI. “Caracterización histórica sobre la desaparición forzada de personas en la zona de influencia del Canal del Dique; el uso de dicha cuenca como lugar irregular de disposición de cuerpos de víctimas del conflicto; y los tipos de víctimas y territorios afectados” Respuesta al Auto AT-077 de 2021 de la SAR.

2000-2005. Si bien el Frente se desmovilizó el 14 de julio de 2005, la cifra anual de hechos victimizantes se mantuvieron por encima de 100 registros hasta el año 2008, producto del proceso de control territorial para el aseguramiento de las rutas para el tráfico de armas y drogas⁸¹. Los paramilitares no permitían los ritos fúnebres y esto sin duda generó un impacto psico-emocional en las personas y comunidades, porque se rompen los rituales, mecanismo fundamental en los procesos de duelo⁸². Es importante destacar que independientemente del credo, desde la psicología se ha señalado que ‘la participación en rituales funerarios colectivos como en ritos privados religiosos o laicos ayuda a los deudos a despedirse del ser amado y colabora en la aceptación de la muerte’⁸³ [...]”⁸⁴.

57. Igualmente, el GRAI en su respuesta al Auto AT-102 de 2022, sobre posible coincidencias entre lugares de disposición de personas presuntamente desaparecidas⁸⁵ y la ubicación de las obras del proyecto de APP del Canal del Dique⁸⁶, concluyó que existía “[...] una significativa coincidencia a lo largo de las obras proyectadas en el Canal del Dique y los eventos de desaparición y disposición de cuerpos humanos, en lugares referenciados de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado. En efecto, al correlacionar espacialmente la información entre los sitios de interés forense recopilados en las distintas audiencias de los testimonios y la información referente con la ubicación de las obras del proyecto denominado “Proyecto de Restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique”, se identifican tres patrones:

⁸¹ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ Sala De Justicia Y Paz. Radicación: 11- 001-60-00253-2006 82984. Número Interno 1205. Marzo 22 de 2017. Tomado de: <<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2017/06/2017-03-22-Eugenio-Jose-ReyesRegino.pdf>> Página 95.

⁸² El duelo puede ser entendido como “como respuesta universal al sentimiento de pérdida” el cual cumple una función social como expresión externa de las emociones. PACHECO BORRELLA, Germán. “Perspectiva antropológica y psicosocial de la muerte y el duelo”. Cultura de los cuidados. Año VII, No. 14, 2. semestre 2003. Tomado de: <<http://hdl.handle.net/10045/1040>> Páginas 27 a 43.

⁸³ YOFFE, Laura. 2014. “Rituales funerarios y de duelo colectivos y privados, Religiosos o laicos”. En: Universidad Femenina del Sagrado Corazón en cursiva. Tomado de: <<https://revistas.unife.edu.pe/index.php/avancesenpsicologia/article/view/182/171>>

⁸⁴ Jurisdicción Especial para la Paz. Grupo de Análisis de la Información – GRAI. “Caracterización histórica sobre la desaparición forzada de personas en la zona de influencia del Canal del Dique; el uso de dicha cuenca como lugar irregular de disposición de cuerpos de víctimas del conflicto; y los tipos de víctimas y territorios afectados” Respuesta al Auto AT-077 de 2021 de la SAR.

⁸⁵ Recabados en las diligencias judiciales de testimonio reservado a integrantes de la Ruta del Cimarronaje y postulados a la Ley 975 de 2005 que consolidaron la cartografía participativa elaborada por el GRAI.

⁸⁶ Ubicaciones precisas de hitos de obra con coordenadas, tamaños y cronograma aproximado referidas por la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI en su respuesta al Auto AT-089 de 2022.



1. El primer patrón, muestra una alta correlación entre sitios de interés forense y obras de alto impacto cuyo epicentro es el municipio de Calamar, Bolívar, desde el inicio del Canal en el río Magdalena, continuando el recorrido al interior de este municipio.
2. El segundo patrón, muestra una alta coincidencia entre los sitios de interés forense y las obras proyectadas en el tramo final del canal del Dique, sobre áreas del municipio de Arjona, Bolívar y la desembocadura del canal en la ciénaga de Cartagena.
3. El tercer patrón, corresponde a la coincidencia de las obras que impactan el lecho del canal del Dique durante todo su recorrido, con la posibilidad de encontrar restos de personas dadas por desaparecidas en todo el cuerpo de agua. Lo anterior considerando que los relatos de los testimonios dan cuenta de avistamiento de cuerpos durante todo el recorrido y zonas aledañas y cenagosas, así como la identificación en distintos tramos del Canal de lugares utilizados como espacios de disposición de víctimas humanas, al cuerpo de agua”⁸⁷.

58. Considerando que la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, el Fondo de Adaptación del Ministerio de Hacienda y a la Corporación Autónoma Regional del río grande de la Magdalena – Cormagdalena integran el Convenio Tripartito que estructura el proyecto de la referencia, se le ordenará a la Secretaría Judicial de la SAR, remitirles la cartografía participativa y el informe de posibles coincidencias⁸⁸ del GRAI con el fin de que sea tenido en cuenta dentro del proceso contractual que actualmente se adelanta respecto de la APP Canal del Dique, así como para el ejercicio de una futura interventoría sobre el mismo.

59. A su vez, en el marco de las diligencias de testimonios reservados que permitieron la construcción de la cartografía participativa referida en el párrafo

⁸⁷ Jurisdicción Especial para la Paz. Grupo de Análisis de la Información – GRAI. “Informe de posibles coincidencias entre la ubicación de obras del proyecto de ‘Restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique’ y los lugares de posible disposición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en la cuenca y en el Canal del Dique. AUTO AT-102 de 2022 proferido por la Sección de Primera Instancia para Casos con Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, del Tribunal para la Paz” Respuesta al Auto AT-102 de 2022 de la SAR.

⁸⁸ Respuesta del GRAI al Auto AT-102 de 2022.



7 de esta decisión, fue indicado que algunos cuerpos no identificados de personas presuntamente desaparecidas en el marco del conflicto armado arribaron a la bahía de Cartagena y fueron recuperados del mar Caribe. Con lo cual es posible que fueran inhumados en el cementerio del barrio Albornoz en la ciudad de Cartagena de Indias. Ante tal situación, se le ordenará a la Unidad de Investigación y Acusación – UIA de la JEP que realice, en el término de 30 días calendario, inspección judicial al cementerio de Albornoz con el fin de identificar, en la medida de lo posible, los cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que guarden relación con el presente trámite cautelar.

60. Por otro lado, el proceso de contratación estatal No. VJ-VE-APP-IPB-006-2021 publicado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP I, incluye un apéndice técnico que hace parte del '*CONTRATO DE CONCESIÓN BAJO EL ESQUEMA DE APP*' y que "[...] desarrolla los aspectos relacionados con la Gestión Social, definida esta como las obligaciones a cargo del Concesionario relacionadas con el cumplimiento oportuno y eficaz del marco legal social aplicable al desarrollo del Proyecto, así como de la aplicación de las mejores prácticas que garanticen un adecuado desempeño social del mismo [...]"⁸⁹. Tal apéndice técnico es el número 8, denominado de '*Gestión social*' y contempla en su sexto punto llamado '*HALLAZGOS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO*'(sic) una serie de obligaciones al futuro Concesionario.

61. Para la SAR, tales obligaciones no constituyen un protocolo especializado de búsqueda, identificación y entrega digna de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y protección de presuntos lugares de disposición e inhumación de tales cuerpos que responda correlativamente a la dimensión del daño y la victimización acaecida en el Canal del Dique. Lo anterior, además fue referido expresamente por el representante de la ANI⁹⁰ en la Audiencia Pública el día 20 de octubre de 2022.

⁸⁹ República de Colombia. Ministerio de Transporte. Agencia Nacional de Infraestructura – ANI. Apéndice técnico No. 8 - Gestión social. Página 6.

⁹⁰ Señor William Fernando Camargo Triana, Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.



vi. Adopción de medidas cautelares respecto del Canal del Dique

62. En el presente caso los requisitos de procedibilidad (gravedad y urgencia) referidos en el párrafo 22 de la presente decisión se ven manifiestamente satisfechos. La adjudicación del contrato de concesión supondría el inicio de obras de dragado de sedimentos, construcción de esclusas, compuertas y otros hitos de obra⁹¹ que, sin la implementación efectiva de algún tipo de medida o protocolo, podrían suponer la materialización de una pérdida de carácter permanente de cuerpos de personas presuntamente dadas por desaparecidas con ocasión y en relación directa o indirecta con el conflicto armado en el Canal del Dique y sus alrededores.

63. Las obras planteadas en el proyecto, sin la incorporación de un enfoque simbólico transversal, restaurativo y prospectivo en la estructuración, diseño, construcción y puesta en marcha del proyecto podría vulnerar de forma definitiva el derecho fundamental de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Lo anterior, especialmente en la medida que las obras y las modificaciones que suponen para el Canal no tienen un carácter circunstancial, sino que adquieren el carácter de permanentes en atención a lo expuesto por la SA sobre los requisitos de procedibilidad de las medidas⁹².

64. Así las medidas que serán adoptadas por la SAR atenderán tres asuntos diferentes, pero que guardan relación y origen en el presente trámite: a. La medida respecto del proyecto de APP 'Restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique', b. Los dragados de emergencia y c. Lineamientos de protocolo para otras obras públicas de carácter estratégico. En ese sentido, pasa la SAR a detallar dichas órdenes en relación con los asuntos antes mencionados.

⁹¹ Respuesta de la ANI al Auto AT-089 de 2022 con radicado ANI No. 20227010129961 del 9 de mayo de 2022.

⁹² La Sección de Apelación de la JEP señaló en su Auto TP-SA 714 del 27 de enero de 2021 que la *gravedad* que consiste en "[...] la materialización del riesgo detectado o la perennidad de la vulneración afectaría seriamente la confianza de las víctimas en el sistema en general y distorsionaría o, al menos, neutralizaría de manera importante los avances que pudiera realizar la JEP en cuanto al reconocimiento y la dignificación de las víctimas concernidas [...]"⁹² (Subrayado fuera de texto) y sobre la *urgencia*, un "[...] riesgo inminente de afectar el derecho a la reparación simbólica de las víctimas que allí intervinieron, sobre todo si las modificaciones no son circunstanciales, sino que adquieren el carácter de permanentes" (Subrayado fuera de texto).

a. *La medida respecto del proyecto de APP 'Restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique'*

65. Por las razones antes descritas es necesario adoptar medidas cautelares en tal proyecto. Esto además, por la concurrencia de los requisitos de procedibilidad en los términos expuestos por la SA: por un lado, *gravedad* consistente en la materialización del riesgo o perennidad de la vulneración que con la adjudicación y ejecución de la obra en los términos previstos en el contrato de concesión y sus apéndices técnicos se concretarían y, por otro lado, *urgencia* consistente en un riesgo inminente de afectar los derechos de las víctimas, especialmente cuando el riesgo puede adoptar un carácter permanente como el que tendría la ejecución de una obra que plantea dragados, construcción de esclusas y compuertas, así como múltiples hitos de obra precisamente en lugares de presunta disposición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas como puede verse en el informe del GRAI referido en el párrafo 57 de esta decisión.

66. En el caso particular del Canal del Dique resulta necesario considerar el estado actual del proceso de contratación estatal. A pesar de la suspensión indefinida de este, resulta innegable su avance. A la fecha, se han surtido, de conformidad con el SECOP I, el aviso de convocatoria, la publicación y observaciones al proyecto de pliego de condiciones, la resolución de apertura de la licitación pública y publicación del pliego de condiciones definitivo, la audiencia y preguntas de aclaración o modificación del pliego de condiciones, el cierre del plazo de la licitación, la verificación de requisitos habilitantes, la redacción y publicación del informe preliminar de evaluación y la presentación de ofertas.

67. Tal como se anunció en el Auto AT-173 de 2022, la ANI debería anunciarle al concesionario que en virtud del punto VI del Apéndice Técnico No. 8 se adoptarían los protocolos que garanticen los derechos de las víctimas de desaparición forzada para que estos sean tenidos en cuenta por quien fuera responsable de la ejecución del Megaproyecto.

68. Dado que tales protocolos no existen aún, resulta necesario, ordenar, como medida cautelar dentro de este trámite, la creación de dicho Protocolo para que sea tenido en cuenta por el futuro concesionario.



69. Al respecto, el día 30 de septiembre de 2022, la UBPD remitió oficio No. UBPD-1-2022-010314 a la Sala Dual en el cual hace referencia a 'especificaciones técnicas mínimas para incluir en el protocolo arqueológico forense' en el siguiente sentido:

- "1. Contratación de un equipo forense especializado conformado por antropólogos o arqueólogos con experiencia en monitoreos arqueológicos.
2. Capacitaciones con relación a los siguientes temas: Canal del Dique como escenario complejo de búsqueda dado su carácter de lugar destinado para la disposición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado; mandato de la UBPD; y metodología e implicaciones del monitoreo arqueológico forense enmarcado en la sección No. 6 'HALLAZGOS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO' - Anexo técnico No.8 'Gestión social'. Dichas capacitaciones deberán ofrecerse a directores de obra, supervisores técnicos, interventores, contratistas, operarios y demás personal que directa o indirectamente estén involucrados en las actividades a realizar por maquinaria pesada para el dragado o movimiento de material que pueda poner en riesgo los sitios de interés forense.
3. El monitoreo arqueológico forense debe llevarse a cabo de manera permanente y durante la extracción o movimiento de suelos donde puedan encontrarse cuerpos esqueletizados o partes de estos. Cuando la metodología de los dragados lo permita, la disposición del material extraído deberá ser en tierra de tal forma que, cuando sea necesario, se pueda implementar un monitoreo adicional o revisión manual en el lugar de disposición temporal o final de los sedimentos extraídos mediante la draga.
4. Coordinación permanente entre supervisores de obra y profesionales en arqueología en la cual se establezcan cronogramas y se delimiten las áreas de intervención con el fin de garantizar los frentes de trabajo que se requieran.
5. Registro técnico fotográfico, topográfico y arqueológico del monitoreo realizado, el cual incluye la información relevante de las áreas objeto de monitoreos, hallazgos asociados a sitios o elementos de interés, y la maquinaria implementada.
6. Metodología de monitoreo que garantice la preservación de los sitios de interés forense y la custodia de los elementos asociados a personas dadas por desaparecidas.
7. Suspensión temporal de las obras en el frente de trabajo donde ocurra el hallazgo y activación del protocolo para el manejo de un sitio de interés forense.
8. Demarcación y protección de áreas o puntos de interés hasta que se proceda con la recuperación del cuerpo.

9. Coordinación directa y permanente con la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD)⁹³.

70. Así, se adoptará la medida cautelar consistente en ordenar al Ministerio de Transporte y a la ANI constituir una Mesa Técnica, con la asesoría de la UBPD, para el diseño, redacción e inclusión del protocolo arqueológico forense para la búsqueda de personas desaparecidas antes descrito como desarrollo del punto 6 del apéndice técnico No. 8 del proceso de licitación en curso respecto de la APP 'Restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique'. Tal protocolo deberá ser redactado conjuntamente e incluido en el proceso contractual en un término máximo e improrrogable de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de notificación del presente Auto. De las reuniones de Mesa Técnica, cuya Secretaría estará a cargo del Ministerio de Transporte, deberá cursarse informe mensual a la Sección de Ausencia de Reconocimiento del avance del cumplimiento de lo ordenado, para efectos del seguimiento de la medida cautelar adoptada

b. Los dragados de emergencia

71. Como fue indicado en el Auto AT-161 de 2022, la SAR registró el hecho notorio relativo a la emergencia invernal que se registra en el Caribe colombiano⁹⁴ y que implicó la necesidad de dragar puntos del Canal del Dique⁹⁵ cercanos a Santa Lucía (Atlántico), con lo cual, se hizo evidente la necesidad de tomar medidas que protejan posibles lugares de disposición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en la zona de influencia del Canal del Dique.

⁹³ Memorial No. UBPD-1-2022-010314 del 30 de septiembre de 2022. Sobre Lineamientos mínimos para el protocolo arqueológico forense - Trámite cautelar del Canal del Dique. Expediente: 1500541 16.2021.0.00.0001. Firmado digitalmente por Lina María Ramos Aranda, subdirectora general técnica y territorial.

⁹⁴ Véase, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Informe técnico diario de alertas ambientales de origen hidrometeorológico. Boletín No. 189. 8 de julio de 2022. Tomado de: <http://sgi.ideam.gov.co/documents/78690/123943034/189_IDA_JULIO_08_2022.pdf/4ed47c61-07a4-4489-b83d-432c2cf017ed?version=1.0>

⁹⁵ Véase, Caracol Radio. "Expectativa en el sur del Atlántico por el dragado en el Canal del Dique". 11 de julio de 2022. Tomado de: <https://caracol.com.co/emisora/2022/07/11/barranquilla/1657540538_616267.html> y El Universal de Cartagena "Máquina para dragado del canal del Dique llegaría entre domingo y lunes" 9 de julio de 2022. Tomado de: <<https://www.eluniversal.com.co/regional/atlantico/maquina-para-dragado-del-canal-del-dique-llegaria-entre-domingo-y-lunes-KH6801936>>



72. En dicho auto, se ordenó a Cormagdalena ponerse en contacto con la UBPD para informar el lugar de las intervenciones y establecer un mecanismo de coordinación y contacto entre estas entidades para el cumplimiento de la decisión adoptada. No obstante, tal mecanismo se puso en marcha después de la realización de los dragados⁹⁶. Bajo esa consideración fáctica y como medida de carácter preventivo en los términos del artículo 23 de la Ley 1922 de 2018, en atención a lo manifestado en respuesta al Auto AT-226 de 2022, se ordenará a Cormagdalena que informe de manera previa e inmediata, a la Sala Dual y a la UBPD cualquier tipo de intervención (construcción, reparación, dragado o cualquier obra civil) en el Canal del Dique con ocasión o no de emergencias naturales, mientras se encuentre vigente esta medida. Ello, con el objeto de que se coordine con la UBPD las acciones previas necesarias para salvaguardar el proceso de búsqueda, identificación y entrega de cuerpos de personas dadas por desaparecidas.

c. Lineamientos de protocolo para otras obras públicas de carácter estratégico

73. De conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, el Ministerio de Transporte, en atención a las funciones y competencias establecidas a su cargo en la Constitución Política, la Ley 489 de 1998, la Ley 790 de 2022 y el decreto 087 de 2011⁹⁷ es la entidad de mayor rango dentro de la Rama Ejecutiva y del sector administrativo central encargada de contribuir a la formulación de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo económico y social del país en materia de transporte, tránsito e infraestructura. Así, le corresponde que dichas políticas sean compatibles con la protección a presuntos lugares de disposición o inhumación de víctimas del conflicto que lleguen a ser objeto de proyectos y obras de infraestructura, especialmente aquellos declarados de importancia

⁹⁶ Respuesta de la UBPD al Auto AT-161 de 2022 con radicado No. UBPD-1-2022-007301 del 26 de julio de 2022.

⁹⁷ Particularmente lo relativo a “[...] 2.1. Participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país. 2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia. 2.3. Establecer la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada y libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional en relación con los modos de su competencia, sin perjuicio de lo previsto en acuerdos y tratados de carácter internacional. 2.4. Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo. 2.5. Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte [...]” Artículo 2 del decreto 087 del 17 de enero de 2011 que establece las funciones del Ministerio de Transporte.

estratégica por medio de los Planes de Búsqueda diseñados por la UBPD, un documento CONPES, un acto administrativo o una providencia judicial.

74. Tal política de protección debería expresarse en la expedición de unos lineamientos generales que guíen el contenido de protocolos de salvaguardia y protección de los cuerpos esqueletizados no identificados de presuntas víctimas del conflicto armado colombiano, con el propósito de garantizar su búsqueda, identificación y entrega digna como manifestación expresa de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, que puedan ser aplicados en los distintos casos en que se requiera⁹⁸.

75. Como medida cautelar de carácter preventivo, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 1922 de 2018⁹⁹, se ordenará la constitución de una 'Mesa Interinstitucional de Articulación' para la expedición de tales lineamientos. Dicha mesa tendrá como propósito concreto la articulación de esfuerzos que permita expedir un documento con lineamientos que señale directrices precisas en la ejecución de obras civiles en territorios en los que se tengan denuncias, investigaciones judiciales, planes de búsqueda o indicios relevantes sobre la presunta ubicación, disposición o inhumación de cuerpos de personas víctimas de desaparición forzada en el contexto y en razón del conflicto armado. Tal documento deberá contar con un mecanismo de evaluación de los impactos sociales y ambientales que incluya en su elaboración la participación de las comunidades interesadas respecto del proyecto. La Mesa estará integrada por:

- a) El Ministerio de Transporte, como entidad que convoca y en calidad de coordinador de la primera sesión.
- b) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- c) La Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
- d) La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.
- e) La Cámara Colombiana de la Infraestructura – CCI.
- f) La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD

⁹⁸ Véase, Jurisdicción Especial para la Paz. Salas de Justicia. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. Auto SRVR – Caso 001 del 10 de enero 2020.

⁹⁹ Artículo 23 de la Ley 1922 de 2018 "Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o suspensivas y tener relación necesaria con la protección de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición [...]" (Subrayado fuera de texto).



- g) La Fiscalía General de la Nación - FGN
- h) El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INMLCF.

76. Tal como se ha planteado, todas las entidades citadas en el aparte anterior han sido debidamente vinculadas a este trámite, en razón a sus competencias legales, las cuales fueron expuestas en su momento en cada uno de los autos correspondientes, tal como se expuso en el acápite de antecedentes de esta decisión.

77. Respecto del mecanismo de evaluación y participación referido en el párrafo 75, es necesario tener presente el trascendente significado que para los miembros de las comunidades tiene su territorio que es considerado como fundamental para desarrollar sus vidas y actividades tradicionales. Desde sus visiones, el Canal del Dique es el resultado de diferentes elementos de la vida que han trascendido en el tiempo, donde es evidente que factores sociales e históricos les ha posibilitado contar con un tejido social donde juega un papel trascendental el entorno. Esto les permite que hoy los habitantes de esta región cuenten con estructuras sociales, económicas y organizativas a través de las cuales han pervivido, se han desarrollado y han consolidado un relacionamiento especial no solo con la naturaleza, sino también entre ellos y con la institucionalidad.

78. En el territorio se encuentran los bienes necesarios para la subsistencia individual y comunal de los habitantes del Canal del Dique. Por esta razón, la realización del proyecto debe partir de una visión integral del territorio, que contemple los impactos sociales, culturales y ecosistémicos sobre el mismo. Para lograrlo, es necesario generar procesos mediante los cuales se garantice la información, la deliberación y la participación efectiva de los miembros de las comunidades ribereñas, se establezcan los efectos positivos y negativos de las actividades que se pretenden realizar y se realicen procesos de concertación con la comunidad a efectos de adoptar las medidas necesarias para enfrentar dichos impactos. Solo de esta manera, se podrá asegurar que el proyecto cumpla con el enfoque territorial y ambiental necesario para el logro de la paz con justicia ambiental.

79. Adicionalmente, con el fin de garantizar que los lineamientos cuenten con el necesario enfoque étnico y diferencial, a la Mesa serán convocadas la Dirección

de asuntos indígenas, Rom y minorías, la Dirección de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y la Autoridad de Consulta Previa del Ministerio del Interior, que tienen como misión promover el reconocimiento a la diversidad étnica y el ejercicio de sus derechos, como también garantizar el goce efectivo de los Derechos Humanos en todo el territorio nacional. Lo anterior, en desarrollo de las funciones establecidas en el Decreto 2893 de 2011¹⁰⁰ y demás aplicables a tales direcciones.

80. De igual forma se convocará al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), entidad cuya misión es aportar al desarrollo de lineamientos de política pública a través de la investigación, generación y divulgación del conocimiento técnico y científico en los campos de antropología, arqueología e historia, y es la máxima autoridad en materia de patrimonio arqueológico de la Nación, lo anterior, a fin de que en el marco de sus funciones, establecidas en el Decreto 2667 de 1999, especialmente en su artículo 4, numeral 4, preste asesoría científica a los organismos que componen la Mesa en la construcción de los lineamientos. La SAR es consciente del enfoque forense que debe tener el documento a que se refiere esta medida cautelar, sin embargo, la experiencia de esta entidad, y específicamente el ejercicio de las funciones legales de la Subdirección científica (artículo 13 de la norma citada) podrían realizar un aporte de importancia.

81. La Mesa referida en el párrafo anterior deberá rendir informe sobre su constitución a la Sala Dual, lo cual deberá ocurrir en los 15 días siguientes a la notificación del presente auto. A su vez, tendrá una Secretaría Técnica que será la ANI, que deberá entregar a la Jurisdicción informes bimensuales de los avances de lo ordenado.

82. Todo lo anterior, en la medida que existe una relación indispensable entre la justicia dialógica y prospectiva y la protección. La Jurisdicción tiene como principio el procedimiento dialógico, restaurativo y prospectivo y, al tiempo, "[...] es una instancia de protección de derechos lo cual acerca su vocación de justicia a [su] intrínseca connotación restaurativa. Las medidas cautelares nos llevan a reflexionar en el rol preventivo de la justicia, su capacidad de actuar para

¹⁰⁰ Modificado parcialmente por el Decreto 2354 de 2019.



evitar la vulneración; hemos aprendido que no sólo han sido victimizados los cuerpos, se les ha vulnerado el duelo [...]”¹⁰¹.

83. Como fuera afirmado en la audiencia pública del 17 de diciembre de 2021 de la medida cautelar del Estero San Antonio de Buenaventura, “[...] esta justicia no solamente ampara derechos sino la reivindicación de una relación; proteger empieza por entender las formas propias trazando un camino al diálogo intercultural, horizontal, esto revela el carácter prospectivo [de esta justicia]. Nadie se opone al desarrollo, pero este no existe por encima de las personas. Debe propender por el bienestar, por el vivir libre, protegido, encontrando a los suyos o habiendo despedido como es debido a quienes ya no están”¹⁰² (Subrayado fuera de texto).

84. Así, el trámite de medidas cautelares del Canal del Dique, así como aquellos que adelanta la SAR en La Escombrera en Medellín, Antioquia, el Estero de San Antonio en Buenaventura, Valle del Cauca, entre otros, imponen una realidad que las autoridades públicas competentes, los empresarios y la ciudadanía en general deben asumir sin ambages: las grandes obras de infraestructura en zonas de alta incidencia de desaparición forzada, en un país en donde este crimen ha sido de una masividad manifiesta, tienen una obligación moral como paso para reafirmar los valores de una sociedad: se deben incluir procesos exhaustivos de indagación y búsqueda de posibles víctimas de desaparición forzada. Estas exigencias obligan a que el concepto de desarrollo retome una dimensión humana, una dimensión moral.

85. En Estados que han sufrido, como Colombia, diversas violencias y han padecido la desaparición forzada, el desarrollo debe tener en cuenta la tragedia que ésta comporta, así ello implique mayores tiempos y esfuerzos económicos y administrativos adicionales, pues es la única ruta para recomponer los valores morales de una sociedad. Si la justicia transicional debe llevar a la consolidación de la democracia, no puede dejar de lado los derechos de las víctimas. Resultaría inadmisibles pedir más sacrificios a quienes más han sufrido, a los más vulnerables. Ello claramente iría en contravía de la dignidad humana, principio base de todos los derechos fundamentales. La respuesta es ahora, una

¹⁰¹ Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento. Acta de audiencia No. 09 de 2021. 16 y 17 de diciembre de 2021. Página 53.

¹⁰² *Ibidem*.



oportunidad para que las grandes obras de desarrollo que miran hacia el futuro incorporen el dolor del presente que viene de ese ineludible pasado.

86. Con todo, las obligaciones de búsqueda de las víctimas de desaparición forzada no son concesiones o exigencias desproporcionadas. Sino que son, es necesario recordarlo, derechos fundamentales, que deben ser incorporados al progreso. Una ruta que nos puede convertir en una sociedad mejor, más allá de las miradas limitadas y restrictivas de los derechos. Así, el proyecto de APP Canal del Dique es una posibilidad de encuentro entre la producción y la democracia, entre los intereses privados, públicos y comunitarios. Se trata de una oportunidad para restaurar, para rendir homenaje al dolor del esclavo anónimo, al vasallo sin nombre, al desaparecido y devolverle su nombre. La Jurisdicción Especial para la Paz está para garantizar, en el marco de sus competencias, estos derechos por tratarse de un tribunal diseñado para construir y consolidar la paz.

Síntesis de la decisión:

87. Vale señalar que las medidas cautelares restaurativas contempladas por la Jurisdicción Especial para la Paz comparten elementos con aquellas de corte tradicional inspiradas en el derecho romano. Las medidas cautelares de la JEP ofrecen importantes singularidades relacionadas con su marco normativo. En efecto, se trata de las únicas medidas cautelares donde confluyen elementos de un acuerdo final de paz, constitucionales, aplicación de estándares internacionales y protección de derechos fundamentales, es decir, un escenario privilegiado de encuentro en derecho internacional e interno.

88. Las medidas cautelares restaurativas son, principalmente, innominadas y tutelares. De allí que resulte necesario flexibilizar conceptos procesales formalistas tales como la legitimación por activa¹⁰³, así como la variedad de

¹⁰³ "Sobre la legitimación en la causa debe precisarse que su verificación es la garantía para evitar que las medidas cautelares sean instrumentalizadas para fines distintos a aquellos para los cuales fueron consagradas. Así, en los casos en los que medie petición, es necesario verificar mínimamente que quien la elevó se encuentra directamente concernido por la situación que pretende precaverse o hacerse cesar o, en su defecto, que ejerce la representación de uno o varios de los afectados y, en caso de que la solicitud alcance a personas distintas al propio peticionario o a su representado, la aquiescencia expresa o tácita de dichas personas para beneficiarse de las cautelas solicitadas, requisito este último que se entenderá

órdenes que se pueden impartir. Esto siguiendo lo establecido por la Sección de Apelación de la Jurisdicción en su Auto TP-SA 714 de 2021:

“Se reafirma, entonces, la naturaleza accesoria de las medidas cautelares en la JEP, pero sin olvidar los matices especiales que adquiere por cuenta de la particularidad de la misión institucional de esta jurisdicción: (i) tienen por objeto garantizar no sólo el resultado del proceso específico al cual están asociadas, o su adecuada conducción, sino que dicho proceso específico cumpla con los objetivos asignados a la JEP como componente de justicia del SIVJNR; (ii) pueden estar asociadas a procesos no abiertos, pero sí potenciales, y (iii) pueden llegar a tener un valor tutelar por sí mismas en tanto se convierten en escenarios propicios para concretar el enfoque restaurativo de la jurisdicción, pero de ninguna manera pueden entenderse al margen de la competencia en la que deben enmarcarse: asociadas a procesos abiertos o por abrir”.

89. Posteriormente, la SA puntualizó en Auto TP-SA 767 de 2021:

“El juez de instancia resaltó el carácter restaurativo y el procedimiento previsto en la Ley 1922 de 2018 de las medidas preventivas. Advirtió que la temporalidad de las medidas cautelares está directamente relacionada con la perduración de la amenaza o riesgo que se pretende enfrentar. Insistió en que esas medidas no pueden ser consideradas accesorias, ni estar ligadas a un proceso, conforme con el artículo 5 del AL 01/17, el artículo 23 de la Ley 1957 de 2019 (LEJEP), y la normativa y la jurisprudencia internacional en esta materia. A su juicio, estas medidas son principales y su propósito es salvaguardar los derechos fundamentales que obedecen al marco competencial de la JEP, pero no necesariamente deben estar vinculadas a un proceso [...] Afirmó que las medidas preventivas decretadas no son de carácter reparador, sino que buscan la protección de los lugares, los relatos y el entramado social para materializar el derecho de las víctimas de desaparición forzada. La SAR argumentó que debe adoptarse una comprensión amplia de su competencia para dictar medidas de reparación integral, a la luz de los mandatos constitucionales y los instrumentos internacionales y la vocación de la reparación a cargo del SIVJNR”¹⁰⁴.

satisfecho si no hay evidencia de oposición justificada al trámite” Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Apelación. Auto TP-SA 714 de 2021.

¹⁰⁴ Jurisdicción Especial para la Paz. Tribunal para la Paz. Sección de Apelación Auto TP-SA 767 de 2021. Párrafos 8 y 8.1.



90. Así, de acuerdo con lo expuesto en los acápites precedentes, la SAR tiene competencia para adoptar medidas cautelares con el objeto de proteger los cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado dispuestos en el Canal del Dique. Espacio que, en palabras de la UBPD, se trata de un escenario complejo de búsqueda¹⁰⁵. Tal protección a los cuerpos resulta necesaria para evitar una afectación a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. En tal sentido, se le ordenará a la señora Vicefiscal General de la Nación, doctora Martha Janeth Mancera que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión, elabore un 'plan de acción para superar la impunidad en la región del Canal del Dique' que incluya las graves violaciones a los derechos humanos, en especial las desapariciones forzadas, imputables a grupos armados ilegales, agentes del Estado y terceros civiles.

90. Tal y como se expresó en el numeral 63 de esta providencia, la cautela contiene tres medidas de fondo **diferentes**, pero que guardan relación y origen en el presente trámite cautelar: 1. Aquella respecto del proyecto de APP 'Restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique', 2. Los dragados de emergencia y 3. Los lineamientos para protocolos de futuras obras públicas de orden estratégico.

91. Así, en primer lugar, entre otras órdenes, se ordenará al Ministerio de Transporte y a la ANI constituir una 'mesa técnica' con asesoría de la UBPD, y la participación de las demás entidades competentes, para la redacción e inclusión de un protocolo forense como desarrollo del punto 6 del apéndice técnico No. 8 sobre 'Gestión social'. En segundo lugar, se ordenará a Cormagdalena informar, previa e inmediatamente, a la Sala Dual y a la UBPD cualquier tipo de intervención en el Canal con ocasión de las emergencias climáticas que puedan llegar a presentarse. Finalmente, para futuras obras o proyectos se ordenará, con efectos *inter comunis*, la constitución de una 'Mesa de articulación interinstitucional' para la construcción de un documento de lineamientos generales que guíen el contenido de los protocolos de salvaguardia y protección de los cuerpos esqueletizados no identificados de presuntas víctimas del

¹⁰⁵ Oficio de la UBPD del 30 de septiembre de 2022. Radicado No. UBPD-1-2022-010314.

