



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1909

Bogotá, D. C., martes, 7 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 382 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual el Estado asume integralmente el deber de memoria y esclarecimiento de la verdad como aporte a la reparación simbólica de las víctimas y se dictan otras disposiciones “LEY DE MEMORIA Y JUSTICIA HISTÓRICA”.

Bogotá, D. C., 1º de octubre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes
Congreso de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 382 de 2025 Cámara, por medio de la cual el Estado asume integralmente el deber de memoria y esclarecimiento de la verdad como aporte a la reparación simbólica de las víctimas y se dictan otras disposiciones “LEY DE MEMORIA Y JUSTICIA HISTÓRICA”.

Respetado doctor,

En mi condición de representante a la Cámara elegido por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz número 9 y en uso de las facultades previstas en Constitución y en la Ley, especialmente en el artículo 154 de la Constitución Política y numeral 1 del artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, *por medio de la cual el Estado asume integralmente el deber de memoria y esclarecimiento de la verdad como aporte a la reparación simbólica de las víctimas y se dictan otras disposiciones “LEY*

DE MEMORIA Y JUSTICIA HISTÓRICA”, a fin de que se surta su trámite legislativo.

Atentamente,

ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA
REPRESENTANTE/CITREP 9 – PACÍFICO MEDIO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 382 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual el Estado asume integralmente el deber de memoria y esclarecimiento de la verdad como aporte a la reparación simbólica de las víctimas y se dictan otras disposiciones.

“LEY DE MEMORIA Y JUSTICIA HISTÓRICA”

**El Congreso de la República de Colombia
DECRETA**

Artículo 1º. FINALIDAD DE LA LEY DE MEMORIA Y JUSTICIA HISTÓRICA. La presente ley tiene por objeto consagrar el deber permanente del Estado colombiano de mantener viva la memoria histórica como expresión de reconocimiento, dignificación y justicia hacia todas las personas y comunidades que han sido víctimas del conflicto armado interno en Colombia y luchar contra todas las formas de revisionismo y negacionismo.

El Estado colombiano reconoce por medio de la presente ley a todas las víctimas del conflicto armado, sin distinción, que han sufrido las consecuencias de la guerra, ya sea por la acción de grupos armados ilegales, por la omisión o incapacidad del Estado en

cumplir con su deber de proteger la vida, la libertad y la dignidad humana o por su responsabilidad histórica en los casos en los cuales haya dado lugar a la vulneración de los derechos humanos.

Por lo anterior, y en cumplimiento del deber de verdad y memoria, esta ley ordena a todas las entidades del Estado a impulsar las medidas necesarias para conocer, preservar y divulgar las memorias y reprochar institucionalmente los crímenes y el daño causado a las víctimas en Colombia, así como contribuir al esclarecimiento de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas, individuales y colectivas, para lo cual se considerará su testimonio como un elemento central y prevalente en la construcción de la memoria histórica como voz legítima de la historia viva de la resistencia.

El Estado también promoverá, recuperará, reivindicará, honrará y dignificará, en el plano hermenéutico y simbólico, la lucha, los logros, los sueños y la memoria de todas las personas que fueron afectadas por la violencia.

Artículo 2°. PREVALENCIA DE LAS VÍCTIMAS, SOBREVIVIENTES, FAMILIARES Y RESISTENCIAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE MEMORIA Y JUSTICIA HISTÓRICA. Para los efectos de la presente ley, se entiende por víctimas a todas las personas, comunidades y grupos que han sufrido violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario, con causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado interno.

Esta definición comprende, de manera precisa y no excluyente, los siguientes grupos, a quienes el Estado reconoce expresamente su carácter de agentes políticos con capacidad de incidencia en la transformación social y la construcción de la memoria histórica:

- a) **Víctimas ausentes:** Son aquellas personas que han sufrido daños irreparables en su vida, integridad, libertad o dignidad, y que, por razón de su muerte o desaparición, no pueden ejercer su derecho a dar testimonio de su experiencia ante la sociedad y el Estado.
- b) **Sobrevivientes:** Se consideran sobrevivientes a las personas que, habiendo sido víctimas directas, pueden aportar su testimonio, relato y memoria viva como fuente legítima para el esclarecimiento de la verdad y la justicia histórica.
- c) **Familiares:** Son aquellas personas que, habiendo sido victimizadas de manera indirecta por su vínculo de parentesco, afectivo o convivencial con las víctimas directas han asumido o no la responsabilidad de preservar, transmitir o representar la memoria y la voz de sus familiares ausentes o sobrevivientes, constituyéndose en portavoces legítimos de su dignidad y de sus derechos.

- d) **Resistencias no violentas:** Son aquellas personas, grupos o colectivos que, perteneciendo a las categorías anteriores, desarrollan una conciencia ética y de responsabilidad histórica, en virtud de la cual se organizan y adoptan acciones para construir la memoria, la lucha contra las formas de revisionismo y negacionismo, la transformación social orientada a la garantía de la no repetición, la dignificación de las víctimas y la justicia histórica.

Parágrafo 1°. La presente definición es de carácter amplio, incluyente y dinámico, y reconoce la pluralidad de experiencias, afectaciones y formas de agencia de las víctimas, así como su centralidad en la construcción de la memoria histórica, la exigibilidad de derechos y la consolidación de una sociedad democrática y respetuosa de la dignidad humana.

Parágrafo 2°. Los miembros de la Fuerza Pública que en cumplimiento de su deber legal sufran vulneraciones a sus derechos por infracciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y sus familias en los términos del presente artículo.

Parágrafo 3°. También podrán reconocerse, con arreglo a esta ley, cómo víctimas a las entidades sujeto de derechos para la protección, conservación, mantenimiento y restauración de bienes naturales y de los seres sintientes conforme lo señalado en la Ley 1774 de 2016, que haya sufrido afectaciones relacionadas con el conflicto armado interno.

Artículo 3°. MANDATOS GENERALES PARA LA MEMORIA Y LA JUSTICIA HISTÓRICA. Todas las entidades públicas de Colombia, bajo el liderazgo del Centro Nacional de Memoria Histórica, deberán, en el marco de sus competencias y deberes constitucionales y legales, promover y garantizar la dignificación y el reconocimiento pleno de las víctimas, así como proteger, preservar, difundir y enaltecer la memoria histórica como fundamento esencial para la garantía de la no repetición de la violencia. Para la consecución de este cometido fundamental, las entidades deberán regirse por los siguientes mandatos:

a) **PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DE LAS VÍCTIMAS.** Las víctimas son las portadoras legítimas de la memoria y en su individualidad y colectividad, ostentan el derecho inalienable de narrar su verdad, expresar sus vivencias, resistir las formas estructurales de violencia y exigir la reivindicación de su propia historia. Las entidades del Estado reconocerán de buena fe su palabra y su memoria, escuchando, acogiendo y reconociendo su testimonio y su relato, como eje rector de todas las acciones y políticas públicas que adopten en materia de memoria histórica y reparación simbólica.

b) **PRINCIPIO DE DIGNIFICACIÓN DE LA MEMORIA.** El Estado y sus instituciones se abstendrán de realizar cualquier acto de revictimización y, con especial celo evitarán,

reprocharán y prohibirán toda manifestación, narrativa o acto público bajo cualquier pretexto o ideología, intente justificar, minimizar, excusar o relativizar el daño sufrido por las víctimas, así como promover o reproducir discursos estigmatizantes en contra de las víctimas.

Así mismo, el Estado promoverá el esclarecimiento de la verdad sobre lo ocurrido y particularmente develará las causas, condiciones estructurales y factores de persistencia que han dado lugar a los ciclos de violencia en Colombia.

c) PRINCIPIO DE JUSTICIA UCRÓNICA

O PROSPECTIVA. Las entidades estatales promoverán acciones para recordar, dignificar y honrar las luchas, triunfos, resistencias y esperanzas de víctimas. La memoria de sus luchas será preservada como bien colectivo y legado moral prospectivo para las futuras generaciones y como elemento principal para la reconstrucción de un país donde este aporte sea reconocido y valorado para el cambio social. La memoria es resistencia, dignidad que no fue derrotada y esperanzas que sobreviven al horror, por lo que es deber del Estado y la comunidad construir una sociedad en la que todas las visiones legítimas tengan espacio.

d) PRINCIPIO DE PEDAGOGÍA PARA LA

MEMORIA. El Estado impulsará campañas educativas, de sensibilización y espacios de pedagógicos para que la sociedad colombiana conozca la memoria histórica y el aporte de las víctimas. Este principio deberá orientar las acciones que en materia educativa adelanten todas las entidades del Estado, en especial con lo relacionado a la enseñanza obligatoria de historia de Colombia establecida en Ley 1874 de 2017.

e) PRINCIPIO DEMOCRÁTICO.

Toda acción, acto o expresión de reparación simbólica y de memoria histórica deberá contar con espacios efectivos de democracia y participación incidente de las víctimas, así como de la sociedad civil relacionada. El diseño, ejecución y evaluación de estas acciones serán fruto de la deliberación pública, propendiendo por aplicar la supremacía de la voz de las víctimas como fundamento ético y político del bien colectivo de la memoria histórica.

f) PRINCIPIO DE PLURALIDAD DE LAS MEMORIAS.

Los actos, acciones y manifestaciones de la memoria histórica estarán cimentados en el principio de pluralidad, garantizando que ninguna expresión legítima sea excluida de los relatos que conforman el bien colectivo de la memoria histórica. Las entidades responsables deberán propiciar espacios y apartados en los que se recojan y visibilicen aquellas visiones y narrativas sobre los

hechos acaecidos que representan voces o perspectivas legítimas y disidentes de la experiencia colectiva.

La memoria histórica será, por tanto, un espacio de encuentro de identidades diversas, de reconocimiento de las múltiples raíces del dolor y la resistencia, y de reivindicación de aquellas historias que la exclusión y la discriminación han intentado silenciar. Así, el Estado asegura que la construcción de la memoria no sea uniforme ni excluyente, sino reflejo fiel de la riqueza, complejidad y dignidad de todas las víctimas de la violencia en Colombia.

g) PRINCIPIO DE ENFOQUES DIFERENCIALES E

INTERSECCIONALIDAD. Los actos, acciones y manifestaciones de memoria deberán incluir un reconocimiento especial y diferenciado hacia las poblaciones históricamente discriminadas y el enfoque territorial tales como: comunidades étnicas, pueblos indígenas, rom, negras, raizales y palenqueras; mujeres, niños, niñas y adolescentes; personas con orientación e identidad de género diversas, personas en situación de discapacidad, refugiados y exiliados, habitantes de territorios marginados y demás sujetos de especial protección constitucional, quienes, por sus circunstancias particulares, sufrieron la violencia con una intensidad y afectación agravadas.

Artículo 4°. DEFINICIÓN DE ACTOS, ACCIONES Y MANIFESTACIONES DE LAS MEMORIAS.

Se entienden por actos, acciones y manifestaciones de memoria histórica todas aquellas expresiones, materiales o inmateriales, individuales o colectivas, mediante las cuales la sociedad, las víctimas, las comunidades y el Estado evocan, reconocen, resignifican, divulgan o dignifican los hechos, sufrimientos, resistencias y esperanzas vinculados a las violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado interno en Colombia. Estos actos constituyen un bien colectivo vivo, plural y dinámico, orientado a la verdad, la dignidad, la reparación simbólica y la no repetición.

Son expresiones de memoria histórica, entre otras, las siguientes:

a) Actos de reconocimiento: Ceremonias, conmemoraciones, homenajes públicos o privados, gestos simbólicos y rituales que buscan reconocer el sufrimiento, la dignidad y la resistencia de las víctimas, así como la responsabilidad social e institucional frente a los hechos ocurridos.

b) Monumentos y espacios de memoria: Construcción, resignificación o preservación de monumentos, esculturas, placas, jardines, parques, murales, centros y museos de memoria, así como la protección de lugares

emblemáticos y sitios de conciencia relacionados con los hechos victimizantes.

- c) **Producción cultural y artística:** Creación y difusión de libros, novelas, poesía, documentales, películas, obras de teatro, exposiciones, instalaciones artísticas, galerías de la memoria, canciones y otras formas de expresión artística que contribuyan a la reconstrucción y divulgación de la memoria histórica.
- d) **Resignificación de objetos y lugares:** Transformación simbólica de objetos cotidianos, prendas, fotografías, cartas, archivos, y la resignificación de espacios como antiguos centros de detención, cementerios, escuelas, puentes, ríos y caminos, dotándolos de un nuevo sentido como lugares de memoria, resistencia y dignidad.
- e) **Acciones pedagógicas y educativas:** Programas, talleres, foros, debates, actividades escolares y comunitarias orientadas a la sensibilización, formación y apropiación social de la memoria histórica, con especial énfasis en la voz de las víctimas y en el fomento de la empatía y la solidaridad intergeneracional.
- f) **Manifestaciones participativas y comunitarias:** Marchas, caminatas, encuentros, foros de la memoria, jornadas de reflexión, asambleas, y cualquier otra forma de movilización social que promueva el diálogo, la deliberación y la construcción colectiva de la memoria histórica.
- g) **Archivos y registros de memoria:** Compilación, protección, digitalización y difusión de testimonios orales, historias de vida, fotografías, documentos, registros audiovisuales, bases de datos y otros materiales que contribuyan a la reconstrucción y preservación de la verdad histórica.
- h) **Reconstrucción y resignificación de fechas y calendarios simbólicos:** Institución y conmemoración de días, semanas o meses dedicados a la memoria de las víctimas, la resistencia civil y la reflexión sobre la violencia, en el ámbito nacional, territorial o comunitario.
- i) **Otras expresiones legítimas:** Cualquier otra forma de evocación, representación, resignificación o apropiación de la memoria histórica que surja de las víctimas, la sociedad civil, las comunidades o las instituciones, siempre que contribuya a la dignificación, la verdad, la reparación simbólica y la no repetición, conforme a los principios de pluralidad, participación y enfoque diferencial.

Parágrafo 1º. La enumeración anterior es enunciativa y no taxativa. Las expresiones de

memoria histórica podrán adoptar nuevas formas y lenguajes, conforme a la creatividad social, los avances culturales, tecnológicos y las necesidades de las víctimas y la sociedad. En todos los casos, deberán respetar los principios de dignidad, pluralidad, participación y enfoque diferencial, garantizando la centralidad de las víctimas y la promoción de una memoria viva, plural y transformadora para Colombia.

Parágrafo 2º. Todas las publicaciones cuyo tiraje de impresión sea superior a 100 ejemplares y que aborde temas de historia del conflicto armado, derechos humanos, memoria histórica y derechos de las víctimas deberán depositar un ejemplar en la Biblioteca de Derechos Humanos del Centro Nacional de Memoria Histórica, además de cumplir con el deber de depósito legal.

Artículo 5º. POLÍTICA PÚBLICA DE MEMORIA, VERDAD Y JUSTICIA HISTÓRICA. Corresponde al Centro Nacional de Memoria Histórica, como guardián de la memoria histórica, liderar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de memoria, verdad y justicia histórica.

Esta política será el marco rector para la protección, promoción, preservación y dignificación de la memoria de todas las víctimas, y deberá ser expedida en cumplimiento de los mandatos generales establecidos en esta ley, así como de los mejores estándares internacionales o nacionales en la materia.

La política pública de memoria y justicia histórica debe:

- a) Definir objetivos orientados a la garantía de la reparación simbólica, el derecho a la verdad, la no repetición de la violencia y la democratización de la memoria como plural, incluyente y transformadora.
- b) Garantizar la participación activa, incidente y deliberativa de las víctimas, las comunidades afectadas y la sociedad civil en todas las etapas del ciclo de la política pública, promoviendo mecanismos de consulta, diálogo y construcción colectiva, asegurando medidas diferenciadas para la inclusión de grupos históricamente discriminados y superando barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales.
- c) Tomar en cuenta las decisiones judiciales adoptadas por los organismos y cortes nacionales e internacionales.
- d) Incorporar enfoques diferenciales e interseccional que reconozcan la diversidad de experiencias y afectaciones sufridas por las víctimas.
- e) Establecer estrategias para la protección, acopio, custodia, divulgación y acceso a los archivos, testimonios y relatos de las víctimas, garantizando su integridad, seguridad y disponibilidad para las

generaciones presentes y futuras, así como de la biblioteca de los derechos humanos.

- f) Promover acciones de educación, sensibilización y apropiación social de la memoria histórica, incluyendo campañas públicas, actividades culturales, formación en derechos humanos y la promoción de espacios de encuentro y reflexión en todo el territorio nacional.
- g) Desarrollar mecanismos de reparación simbólica individual y colectiva, tales como monumentos, conmemoraciones, reconocimientos públicos, espacios de memoria y actos de disculpa y aceptación de responsabilidad por parte del Estado y los responsables, entre otros., conforme a los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición.
- h) Establecer sistemas rigurosos de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública, con indicadores de impacto, mecanismos de rendición de cuentas y procesos de mejora continua, asegurando la transparencia, la eficacia y la sostenibilidad de las acciones emprendidas.
- i) Determinar los lineamientos para la creación de museos itinerantes y exposición internacionales que se realicen con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus embajadas y consulados.
- j) Integrar la política pública con la Política pública de Atención, Asistencia y Reparación Integran a las Víctimas del conflicto armado interno en Colombia.
- k) Establecer los lineamientos para que el desarrollo de las actividades conmemorativas y de reparación simbólica, que se realicen en Colombia y en el exterior, cumplan con los principios establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 6°. ASIGNACIÓN Y ARTICULACIÓN DE RECURSOS PARA LA PROMOCIÓN DE ACTOS, ACCIONES Y EXPRESIONES DE MEMORIA. En cumplimiento de las reglas fiscales y presupuestales vigentes en Colombia, tanto en el orden nacional como territorial, las entidades públicas estarán autorizadas e incentivadas a asignar recursos en sus respectivos presupuestos para la promoción, realización y sostenibilidad de actos, acciones y expresiones de memoria histórica, en articulación con el Centro Nacional de Memoria Histórica como ente rector y coordinador de la política pública en la materia.

La asignación de estos recursos deberá observar los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y sostenibilidad fiscal, en concordancia con la Ley Orgánica de Presupuesto, la regla fiscal y las normas presupuestales aplicables a cada nivel de gobierno. Las entidades nacionales y territoriales, en el marco de sus competencias y autonomía presupuestal, podrán destinar partidas ordinarias y extraordinarias, gestionar recursos propios, acceder a

fuentes de financiación externas, celebrar convenios interinstitucionales y aprovechar mecanismos de cooperación internacional, con el fin de garantizar la financiación adecuada y oportuna de proyectos y programas de memoria histórica.

El Centro Nacional de Memoria Histórica brindará asistencia técnica, metodológica y conceptual a las entidades territoriales y sectoriales para la formulación, priorización y ejecución de proyectos de memoria histórica, asegurando la inclusión de enfoques diferenciales, la participación de las víctimas y la articulación con los Planes de Desarrollo y los Planes de Acción Territorial. Para tal fin, pondrá a disposición herramientas, fichas de formulación, matrices de fuentes de financiación y orientaciones para la incorporación de estos proyectos en los instrumentos de planeación y presupuesto de cada entidad.

La ejecución de los recursos destinados a la memoria histórica deberá ser objeto de seguimiento, control y evaluación por parte de las entidades responsables, garantizando la rendición de cuentas y el cumplimiento de los objetivos de dignificación, reparación simbólica, construcción de memoria y garantía de no repetición.

Parágrafo. Las entidades podrán, en el marco de la normatividad vigente, establecer incentivos para la destinación de recursos a iniciativas de memoria histórica adelantadas por las víctimas, priorizando aquellas que promuevan la participación incidente, la pluralidad de voces, el enfoque territorial y la sostenibilidad de los procesos de memoria en Colombia

Artículo 7°. RECONOCIMIENTOS NACIONALES DE MEMORIA Y SOLIDARIDAD CON LAS VÍCTIMAS. Créense los Reconocimientos Nacionales de Memoria y Solidaridad con las Víctimas, como máximo distinción pública anual que otorga el Centro Nacional de Memoria Histórica a aquellos actos, acciones y manifestaciones de memoria realizados por entidades públicas, privadas, víctimas y organizaciones de la sociedad civil.

Estos reconocimientos tienen como finalidad exaltar y visibilizar las iniciativas que, mediante expresiones simbólicas, artísticas, pedagógicas, comunitarias o institucionales, impacten de manera significativa a la dignificación de las víctimas, la reconstrucción del tejido social, la promoción de la verdad, la reparación simbólica, la garantía de la no repetición y en general la materialización de la presente ley.

Los Reconocimientos Nacionales de Memoria y Solidaridad con las Víctimas será entregado en el marco de la conmemoración del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, cada 9 de abril, como acto solemne de compromiso con la memoria viva de la nación. La reglamentación de estos reconocimientos estará a cargo del Centro Nacional de Memoria Histórica.

ARTÍCULO 8°. CREACIÓN DE LA CÁTEDRA DE MEMORIA, DIGNIFICACIÓN

Y SOLIDARIDAD CON LAS VÍCTIMAS. Créase la Cátedra de Memoria, Dignificación y Solidaridad con las Víctimas, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional y en articulación con el Centro Nacional de Memoria Histórica, como un espacio pedagógico permanente y transversal del sistema educativo colombiano.

La Cátedra tendrá como objetivos fundamentales:

- a) Fomentar la reflexión crítica y sensible sobre el impacto del conflicto armado y la violencia en la vida de las víctimas, sus familias y comunidades, así como en la sociedad colombiana en su conjunto.
- b) Promover la empatía, la solidaridad, el respeto y la dignificación de las víctimas, reconociendo y apreciado sus luchas, resistencias y aportes a la construcción de la paz y la democracia.
- c) Contribuir a la apropiación social de la memoria histórica, la verdad, la justicia y la garantía de no repetición, mediante el diálogo de saberes, la valoración de los testimonios y relatos de las víctimas y la resignificación de la experiencia colectiva.
- d) Impulsar la participación activa de estudiantes, docentes, familias, organizaciones de víctimas y sociedad civil en la construcción de relatos y expresiones de memoria, desde la diversidad de voces y enfoques interseccionales.

El Ministerio de Educación Nacional, con el acompañamiento técnico y metodológico del Centro Nacional de Memoria Histórica, diseñará los lineamientos curriculares, contenidos, metodologías y recursos pedagógicos de la esta cátedra, asegurando su pertinencia regional y cultural, así como la inclusión de experiencias, testimonios, materiales audiovisuales, artísticos y literarios que permitan una comprensión integral, plural y humanizadora de la memoria histórica.

Artículo 9°. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. El Centro Nacional de Memoria Histórica como complejo de memoria y esclarecimiento de la verdad y de acuerdo con su objeto establecido en el artículo 147 de la Ley 1448 de 2011 modificado por el artículo 43 de la Ley 2421 de 2024, será una entidad permanente, responsable de liderar, articular y salvaguardar el bien colectivo de las memorias históricas en Colombia. Su existencia constituye una garantía institucional para la dignificación de las víctimas, la promoción de la verdad y la no repetición, conforme a los mandatos de la presente ley.

Además de las funciones que ya establece la ley el Centro Nacional de Memoria Histórica tendrá a su cargo:

- a) Formular, implementar y evaluar la política pública de memorias y justicia histórica, asegurando la participación activa, plural e incidente de las víctimas, familiares,

sobrevivientes, resistencias y sociedad civil en todas las etapas del proceso.

- b) Promover la desconcentración y apropiación territorial de las acciones de memoria, articulando casas de la memoria, archivos y mecanismos para la participación de la diáspora y víctimas en el exterior.
- c) Fomentar la educación y la pedagogía social sobre el impacto del conflicto, la resistencia de las víctimas y la importancia de la memoria histórica, mediante programas y campañas públicas.
- d) Impulsar mecanismos de monitoreo y evaluación del impacto de las políticas y acciones de memoria, asegurando transparencia y mejora continua.
- e) Reprochar y controvertir toda forma de negacionismo o revisionismo histórico, estigmatización o exaltación de los responsables, promoviendo el rechazo institucional y social a la violencia y sus justificaciones.
- f) Ser el organismo técnico rector y consultor de todos los actos, acciones y manifestaciones de las memorias históricas que se desarrollen conforme lo establecido en la presente ley.
- g) Vigilar el cumplimiento de la presente ley.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional deberá realizar las acciones reglamentarias necesarias para cumplir el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley.

Artículo 10. INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Con la finalidad de garantizar la independencia y autonomía del Centro Nacional de Memoria Histórica, intégrese su consejo directivo así:

- 1. El/La ministro/a de Educación Nacional o su delegado.
- 2. El/La ministro/a de Justicia o su delegado.
- 3. El/La director/a del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien lo presidirá.
- 4. Dos (2) representantes de las víctimas elegido por la Mesa Nacional de las Víctimas, por un periodo de dos (2) años.
- 5. Un o una 1 representante de las víctimas pertenecientes a las organizaciones de víctimas en el exterior, por un periodo de dos (2) años.
- 6. Un o una delegado/a de las organizaciones sociales de derechos humanos escogido por ellas mismas, por un periodo de dos (2) años.
- 7. El director o directora del Centro Nacional de Memoria Histórica, quien tendrá voz, pero no voto y será el secretario técnico de consejo directivo.

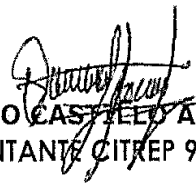
Parágrafo. Además de las funciones que establezca el presidente de la República, corresponde a la junta directiva escoger por convocatoria pública al director o directora del Centro Nacional de Memoria Histórica para un periodo institucional de cuatro (4) años cruzado que iniciará el 8 de agosto del segundo año de gobierno del presidente de la república. La primera elección del director o directora se realizará por el término que falte para complementar el periodo institucional de que trata este parágrafo.

Artículo 11. MEDIDAS ESPECIALES. Para dotar a las víctimas de herramientas reales que les permitan ejercer sus derechos y garantizar el cumplimiento efectivo de la presente ley adoptasen las siguientes medidas especiales:

- a) **Derecho de Petición y Retracción frente a Actos de Revictimización o Exaltación de la Violencia.** Las víctimas podrán presentar peticiones a cualquier persona o entidad, pública o privada, que incurra en actos de revictimización, justificación o exaltación de la violencia, conforme a lo dispuesto en el literal B del artículo 3º de esta ley, solicitando la retractación de dichas afirmaciones o informaciones y acudir a la acción de tutela como mecanismo principal para la protección de sus derechos.
- b) **Solicitudes para la Garantía de Espacios democráticos.** Las víctimas podrán presentar solicitudes ante las autoridades responsables de la formulación de políticas o acciones en materia de memoria histórica, para que se establezcan espacios efectivos de democracia que permitan su participación activa y deliberativa.
- c) **Acceso a Recursos, Bienes y Espacios para Actos de Memoria Histórica.** Las autoridades públicas, en el marco de sus competencias y posibilidades, facilitarán los recursos, bienes y espacios de su propiedad para la realización de actos, acciones y manifestaciones de memoria histórica, especialmente en conmemoraciones especiales según la fecha o el ámbito territorial del hecho conmemorativo. En caso de negativa justificada deberá ser motivada en la respuesta. Esto también aplicará en el caso de consulados y embajadas frente a las víctimas que se encuentran en el exterior.
- d) **Participación Incidente en los Planes de Desarrollo Territorial.** En la formulación de los planes de desarrollo territorial, las autoridades deberán abrir espacios de participación incidente para que las víctimas puedan presentar y formular proyectos orientados a la memoria histórica, los cuales podrán ser incluidos en dichos instrumentos de planeación.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.


ORLANDO CASTAÑEDA ADVÍNCULA
REPRESENTANTE CITREP 9 – PACIFICO MEDIO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO 382 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual el Estado asume integralmente el deber de memoria y esclarecimiento de la verdad como aporte a la reparación simbólica de las víctimas y se dictan otras disposiciones.

“LEY DE MEMORIA Y JUSTICIA HISTÓRICA”

- 1. Antecedentes del proyecto de ley
- 2. Contenido del articulado del proyecto de ley
- 3. Razones de necesidad, conveniencia y constitucionalidad del proyecto.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La memoria histórica en Colombia ha estado marcada por tensiones profundas entre el deber de recordar y las fuerzas del olvido. La prolongación del conflicto armado interno, con sus más de ocho décadas continuas de violencia, ha dejado un saldo de millones de víctimas que reclaman no sólo reparación material, sino también un reconocimiento simbólico que rescate la dignidad arrebatada, pues la historia de la injusticia y la violencia ha demostrado que no solo se le priva a las víctimas de sus derechos humanos en el campo material, sino también en el plano de lo simbólico se les priva de su significado justificando o negando su dolor.¹

Este “*crimen hermenéutico*” se traduce en la exclusión de las víctimas del relato oficial, en la imposición de una narrativa única donde la resistencia de los vencidos queda invisibilizada. Por ello, construir un marco jurídico que garantice el deber de memoria no es un acto de simple evocación histórica, sino un imperativo ético de justicia anamnética que busca contrarrestar las formas de olvido que perpetúan la impunidad, legitiman la violencia y facilitan la repetición de actos contra la humanidad.

En este contexto, el proyecto de ley que hoy se somete a consideración del Congreso responde a la necesidad de asumir integralmente el deber de

¹ **Reyes Mate**, *Tratado de la injusticia*. Barcelona, Anthopos, 2011. pp. 216 y 217. “Esas estrategias teóricas han logrado ocultar durante siglos que todo crimen físico necesitaba doblarse en crimen hermenéutico para ser eficaz. No bastaba matar; había que privar de significación moral el crimen. (...) La invisibilizarían de las víctimas, gracias a discursos legitimadores del daño, es lo que llamo muerte hermenéutica”.

memoria y esclarecimiento de la verdad como un aporte a la reparación simbólica de las víctimas. Reconocer su testimonio como elemento central y prevalente en la construcción de la memoria histórica es un paso decisivo hacia la justicia histórica. Así, se pretende superar la lógica de un relato único impuesto y abrir el espacio para que la pluralidad de memorias –individuales, colectivas, territoriales y diferenciales– configuren el panorama moral de la Nación.

La memoria no se erige, entonces, como un simple registro del pasado, sino como un bien colectivo vivo que, al reivindicar las voces silenciadas, habilita a las víctimas como agentes políticos de transformación social. En suma, los antecedentes de esta iniciativa se inscriben en la larga y dolorosa trayectoria de la guerra en Colombia, pero también en la convicción de que la memoria es resistencia, dignidad que no fue derrotada y esperanza que sobrevive al horror.

Este proyecto de ley encuentra su origen en la iniciativa de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, quienes, en ejercicio de su carácter de agentes de la memoria, elevaron al Centro Nacional de Memoria Histórica la solicitud de consolidar un proyecto normativo específico que abordara, de manera integral, el deber del Estado frente a la memoria histórica en Colombia.

Atendiendo a esta petición, el Centro Nacional de Memoria Histórica, desde su misionalidad y en cumplimiento de su mandato institucional, brindó el apoyo técnico y conceptual necesario para la formulación de la presente iniciativa legislativa, garantizando que en su contenido se reflejara la centralidad de las víctimas y la dignificación de sus relatos como fundamento de una auténtica justicia histórica, proceso en el cual se realizaron varias jornadas de trabajo con los delegados de la MNPEV.

La propuesta consolidada de la Mesa² estableció concepción amplia y transformadora de la memoria histórica: no como un acto meramente simbólico o institucional, sino como un proceso político, ético y pedagógico de dignificación de las víctimas y de reconstrucción del tejido social. En ese sentido, planteó principios rectores como la centralidad de las víctimas, la autonomía institucional, el enfoque diferencial y étnico, la participación vinculante y plural, la reparación simbólica, la pedagogía para la paz y la protección de archivos y testimonios. Estos elementos se encuentran reflejados en la iniciativa legislativa definitiva, que reconoce a las víctimas como portadoras legítimas de la memoria, promueve la pluralidad de relatos y ordena medidas pedagógicas y de dignificación en consonancia con lo propuesto por la Mesa.

En segundo lugar, la Mesa consideró necesario un ajuste en la arquitectura institucional que permita la consolidación de un ente autónomo de memoria con representación plural de las víctimas, presencia

territorial e internacional, rigurosidad investigativa y vocación pedagógica. El proyecto final de ley recoge esta orientación al otorgar al Centro Nacional de Memoria Histórica el liderazgo en la formulación de la política pública de memoria, verdad y justicia histórica, bajo principios de participación incidente, pluralidad de memorias, enfoques diferenciales y mecanismos de control ciudadano. Aunque se mantiene la centralidad del CNMH, se introduce un mandato más claro de autonomía al fijar la selección de su director o directa mediante un proceso que incluye una importante participación decisiva de las víctimas, lo que constituye un reconocimiento directo de las demandas planteadas por la Mesa.

Finalmente, la propuesta de la Mesa subrayó la necesidad de medidas específicas de reconocimiento, reparación simbólica y garantías de no repetición, incluyendo un enfoque particular hacia las víctimas en el exterior, quienes históricamente habían sido invisibilizadas. El proyecto legislativo recoge este planteamiento al consagrar actos de memoria como homenajes, monumentos, producción cultural y archivos; al establecer la prevalencia de las víctimas como narradoras legítimas de la historia; y al reconocer expresamente a las víctimas en el exilio como parte integral de la memoria y la reparación simbólica del país. Así, el tránsito de la propuesta a la iniciativa final muestra un proceso de diálogo en el que las reivindicaciones de las víctimas se convierten en disposiciones normativas orientadas a consolidar la memoria como justicia histórica.

En este sentido, la conclusión principal de la mesa y su llamado a la acción fue dejado textualmente de la siguiente manera:

“La construcción de una Ley de Memoria y Justicia Histórica en Colombia representa una deuda pendiente con las víctimas del conflicto armado, con la sociedad en su conjunto y con las futuras generaciones. Esta Ley no puede ser entendida como un instrumento administrativo o simbólico, sino como una herramienta transformadora que reconozca el sufrimiento, la resistencia y la dignidad de quienes han padecido múltiples formas de violencia.

Esta propuesta ha sido construida desde las voces de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas y de las organizaciones de víctimas en el exterior, que durante años han sostenido procesos de memoria, denuncia y reconstrucción colectiva, incluso en condiciones de exilio, desplazamiento, estigmatización y silencio institucional.

Las memorias de las víctimas no son relatos del pasado. Son saberes vivos, urgencias éticas y brújulas políticas que deben orientar la acción del Estado y de la sociedad para que hechos tan atroces no vuelvan a repetirse”³.

En suma, los antecedentes del presente proyecto revelan un proceso de construcción colectiva que

² Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, Propuesta integrada de Ley de Memoria y Justicia Histórica. Anexo 1.

³ Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, Propuesta integrada de Ley de Memoria y Justicia Histórica. Anexo 1.

hunde sus raíces en la experiencia histórica del conflicto colombiano y en la exigencia ética de las víctimas de no ser reducidas al silencio ni a la invisibilidad. La memoria, entendida como un bien colectivo y como una forma de justicia, se constituye en el núcleo de esta iniciativa legislativa, que articula las voces de las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas con el acompañamiento técnico del Centro Nacional de Memoria Histórica. Así, el proyecto no es solo respuesta a una deuda histórica del Estado, sino la cristalización de un mandato político y moral que busca garantizar que el pasado no se repita y que la dignidad de quienes sufrieron la violencia sea reconocida como fundamento de un futuro más justo y democrático.

2. CONTENIDO DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley de Memoria y Justicia Histórica se estructura en once (11) artículos y uno más de vigencia, que de manera concreta y específica desarrollan los fundamentos, principios, instituciones y mecanismos para hacer efectivo el deber estatal de memoria y esclarecimiento de la verdad. Debe destacarse, ante todo, que este proyecto tiene como tema central y único, en cumplimiento de principio de unidad de materia constitucional,

la expedición de una ley sobre memoria histórica en Colombia, pues si bien ha habido muchas leyes que han incorporado temas relacionados con la memoria histórica, esta sería la primera vez que en Colombia se expediría una ley general que aborde específicamente el deber de verdad y de memoria histórica frente al conflicto armado interno.

El articulado inicia estableciendo la finalidad de la ley y la definición amplia de las víctimas como portadoras legítimas de la memoria; avanza en la consagración de mandatos generales para las entidades públicas y en la caracterización de los actos y expresiones de memoria; regula la formulación de la política pública de memoria y justicia histórica; dispone la asignación de recursos para su sostenibilidad; crea reconocimientos nacionales y una cátedra de memoria; fortalece el Centro Nacional de Memoria Histórica como ente rector, asegurando su autonomía e independencia; y, finalmente, incorpora medidas especiales de protección, participación y acceso de las víctimas en los procesos de memoria. En su conjunto, la ley articula un marco normativo integral que combina principios éticos, medidas pedagógicas y garantías institucionales, con el propósito de consolidar la memoria como una verdadera forma de justicia histórica en Colombia.

Artículo	Contenido principal
Artículo. 1°. Finalidad de la Ley de Memoria y Justicia Histórica	• Deber permanente del Estado de mantener viva la memoria histórica. • Reconocimiento, dignificación y justicia hacia todas las víctimas del conflicto armado. • Lucha contra el revisionismo y el negacionismo. • Considera el testimonio de las víctimas como eje central y legítimo de la memoria
Artículo. 2°. Prevalencia de las Víctimas, Sobrevivientes, Familiares y Resistencias	• Define “víctimas” de manera amplia (directas, sobrevivientes, familiares y resistencias no violentas). • Reconocimiento de su carácter de agentes políticos. • Incluye a miembros de la Fuerza Pública victimizados y a entidades sujeto de derechos (seres sintientes y bienes naturales).
Artículo. 3°. Mandatos Generales para la Memoria y la Justicia Histórica	• Principios rectores: supremacía de las víctimas, dignificación, justicia ucrónica, pedagogía, democracia, pluralidad de memorias, enfoques diferenciales. • Deber de todas las entidades públicas de garantizar la memoria y dignificación de las víctimas. • Enfoque en la no repetición.
Artículo. 4°. Definición de Actos, Acciones y Manifestaciones de la Memoria	• Enumera expresiones legítimas de memoria: conmemoraciones, monumentos, producción cultural y artística, resignificación de lugares, acciones pedagógicas, marchas, archivos, fechas simbólicas. • Reconoce que la lista es abierta y dinámica, lo que permite que se produzcan nuevas manifestaciones de memoria.
Artículo 5°. Política Pública de Memoria, Verdad y Justicia Histórica	• CNMH lidera la formulación, implementación y evaluación de la política pública. • Debe garantizar reparación simbólica, derecho a la verdad, no repetición y democratización de la memoria. • Participación activa e incidente de víctimas y comunidades. • Protección de archivos y testimonios. • Estrategias educativas y culturales. • Mecanismos de reparación simbólica y monitoreo de impacto

Artículo	Contenido principal
Artículo 6°. Asignación y Articulación de Recursos	• Autoriza a entidades públicas a destinar recursos para la memoria. • Puede incluir recursos ordinarios, extraordinarios, cooperación internacional. • No ordena o impone nuevas cargas presupuestales al erario público. • CNMH brindará asistencia técnica a entidades territoriales. • Principios: eficiencia, transparencia y sostenibilidad.
Artículo 7°. Reconocimientos Nacionales de Memoria y Solidaridad con las Víctimas	• Crea la máxima distinción pública anual otorgada por el CNMH. • Exalta actos, acciones y manifestaciones de memoria (artísticas, pedagógicas, comunitarias). • Se entrega el 9 de abril (Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas)
Artículo 8°. Creación de la Cátedra de Memoria, Dignificación y Solidaridad con las Víctimas	• Bajo responsabilidad del Ministerio de Educación y CNMH. • Objetivos: reflexión crítica sobre el conflicto, dignificación de las víctimas, apropiación social de la memoria. • Contenido curricular con pertinencia regional y cultural. • Incluye testimonios, materiales artísticos y literarios
Artículo 9. Centro Nacional de Memoria Histórica	• Reafirma al CNMH como ente permanente. • Funciones: liderar política pública, articulación territorial, participación de la diáspora, pedagogía, monitoreo, reproche al negacionismo. • Es el organismo técnico rector de la memoria
Artículo 10. Independencia y Autonomía del CNMH	• Reestructura su Consejo Directivo. • Incluye representantes de víctimas nacionales y en el exterior, y de organizaciones de DD. HH. • Elección del Director por convocatoria pública, con periodo institucional de 4 años cruzado. • Busca garantizar autonomía y legitimidad.
Artículo 11. Medidas Especiales	• Derecho de petición y retractación frente a actos de revictimización. • Garantía de espacios democráticos de participación. • Acceso a recursos, bienes y espacios para actos de memoria. • Participación incidente en planes de desarrollo territorial.

En el **primer artículo** establece la finalidad de la Ley de Memoria y Justicia Histórica, consagrando el deber permanente del Estado colombiano de mantener viva la memoria como expresión de reconocimiento, dignificación y justicia hacia las víctimas del conflicto armado. Este mandato se orienta, además, a combatir toda forma de negacionismo o revisionismo histórico, otorgando centralidad al testimonio de las víctimas como voz legítima de la historia viva del país.

Ahora, el **segundo artículo** define de manera amplia e incluyente a las víctimas, comprendiendo a quienes sufrieron daños directos, a los sobrevivientes, a los familiares y a las resistencias no violentas, reconociéndolos como agentes políticos con capacidad de incidencia en la transformación social. De igual modo, se incluye a los miembros de la Fuerza Pública victimizados y, de forma innovadora, a entidades sujetas de derechos como bienes naturales y seres sintientes afectados por el conflicto.

El **tercer artículo** desarrolla los mandatos generales de la memoria y la justicia histórica a partir de principios rectores: la supremacía de las víctimas como portadoras legítimas de la memoria;

la dignificación de sus relatos y resistencias; la justicia ucrónica o prospectiva que vincula el pasado con el legado moral hacia las futuras generaciones; la pedagogía para la memoria como instrumento de transformación cultural; y la pluralidad de memorias con enfoque diferencial e interseccional. Así, se orienta la acción de todas las entidades públicas hacia la no repetición de la violencia.

En relación con el **cuarto artículo**, este caracteriza los actos, acciones y manifestaciones de la memoria histórica, comprendiendo desde ceremonias, monumentos, expresiones culturales y artísticas, hasta la resignificación de lugares, archivos, fechas conmemorativas y movilizaciones comunitarias. La norma subraya el carácter dinámico, plural y abierto de la memoria, reconociendo la creatividad social como fuente legítima para nuevas formas de evocación y dignificación.

Frente al **quinto artículo**, se dispone la formulación de una política pública de memoria, verdad y justicia histórica, liderada por el Centro Nacional de Memoria Histórica. Esta política deberá garantizar reparación simbólica, derecho a la verdad y no repetición, con participación activa, incidente y deliberativa de las víctimas. Incluye estrategias para

la protección de archivos y testimonios, medidas de educación y sensibilización, acciones de reparación simbólica colectiva e individual, y sistemas de monitoreo y evaluación de impacto.

Por su parte, el **Artículo sexto** autoriza a las entidades públicas a destinar recursos ordinarios y extraordinarios, gestionar cooperación internacional y articular presupuestos con el CNMH. Este artículo posibilita, pero no ordena ni impone nuevas cargas fiscales o presupuestales al erario público, por lo que no tiene impacto económico. Sobre los recursos que eventualmente dispongan las entidades en el marco de su autonomía presupuestal se deberá dar cumplimiento de los principios de transparencia, eficacia y sostenibilidad fiscal, garantizando que las iniciativas de memoria cuenten con respaldo institucional suficiente.

Sobre el **artículo séptimo**, este crea los Reconocimientos Nacionales de Memoria y Solidaridad con las Víctimas, como máxima distinción pública anual a cargo del CNMH. Estos galardones buscan exaltar iniciativas artísticas, comunitarias, pedagógicas e institucionales que contribuyan a la dignificación de las víctimas y a la construcción de la memoria. Se entregarán cada 9 de abril, Día Nacional de la Memoria y Solidaridad, como acto solemne de compromiso nacional.

El **Artículo octavo** instituye la Cátedra de Memoria, Dignificación y Solidaridad con las Víctimas, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación y en articulación con el CNMH. Esta cátedra, de carácter permanente y transversal, pretende fomentar la reflexión crítica sobre el conflicto, la empatía y la solidaridad, además de incluir de manera curricular testimonios, materiales artísticos y literarios que permitan una comprensión humanizadora de la memoria histórica.

Igualmente, el **Artículo noveno** reafirma al Centro Nacional de Memoria Histórica como organismo permanente y rector del bien colectivo de las memorias. Se le asignan funciones ampliadas: formular y evaluar la política pública, garantizar la participación plural de víctimas y resistencias, fortalecer la articulación territorial y con la diáspora, promover pedagogías de memoria, y reprochar todo acto de negacionismo o estigmatización.

El **Artículo décimo**, atendiendo a una de las demandas principales de las víctimas, asegura la independencia y autonomía del CNMH mediante la conformación de un Consejo Directivo plural, con participación de ministros, representantes de víctimas nacionales y en el exterior, y organizaciones de derechos humanos. Además, se establece que el Director del Centro será elegido mediante convocatoria pública para un periodo institucional de cuatro años cruzado, asegurando así continuidad y legitimidad más allá de los ciclos políticos.

Por último, el **Artículo once** adopta medidas especiales para fortalecer los derechos de las víctimas: derecho de petición y retractación frente a actos de revictimización, solicitudes de espacios

democráticos, acceso a recursos y espacios públicos para actos de memoria, y participación incidente en los planes de desarrollo territorial. El artículo concluye con la vigencia de la ley y la derogatoria de disposiciones contrarias, reafirmando su carácter vinculante y transformador.

Finalmente, el proyecto tiene un artículo doce, referente a la cláusula general de vigencia y derogatorias.

3. RAZONES DE NECESIDAD, CONVENIENCIA Y CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

El conflicto armado interno en Colombia y la victimización masiva

El Estado colombiano tiene una deuda histórica con las víctimas del conflicto armado, quienes durante décadas han visto silenciadas o invisibilizadas sus experiencias y resistencias. Esta ley responde a la necesidad de contar con un marco jurídico robusto y permanente que reconozca la memoria como un derecho colectivo y como un deber estatal. En un país marcado por las tensiones de la guerra y la persistencia del negacionismo, resulta imprescindible garantizar que la pluralidad de memorias tenga un lugar legítimo en la esfera pública, que se preserven los archivos y testimonios, y que se evite la imposición de relatos oficiales que excluyan las voces de las víctimas.

El conflicto armado interno colombiano ha sido uno de los más prolongados⁴ y complejos del hemisferio occidental, caracterizado por su feroz⁵ impacto sobre la población civil, mayoritariamente ajena a las confrontaciones bélicas. De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, más de 10 millones de personas⁶ han sido reconocidas como víctimas, lo que revela la magnitud de una tragedia humanitaria que trasciende generaciones. Los hechos victimizantes más recurrentes —el desplazamiento forzado, los homicidios, la desaparición forzada, la violencia sexual, el despojo de tierras y las amenazas— han configurado un escenario en el cual el cuerpo y la memoria de las víctimas se han convertido en territorios de disputa y control. En este contexto, la victimización masiva no puede entenderse como un fenómeno marginal, sino como el resultado de prácticas sistemáticas que fracturaron el tejido social y debilitaron las instituciones democráticas.

La pluralidad de actores responsables explica en buena medida la extensión y profundidad de la violencia. Guerrillas como las FARC-EP y el ELN desplegaron acciones armadas que

⁴ Eduardo Pizarro Leongómez, «Una lectura múltiple y pluralista de la historia». en aa. vv. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia Bogotá, Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015. p. 45.

⁵ *Ibid.*

⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), Registro Único de Víctimas, consultado en julio de 2025: <https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/>

incluyeron secuestros, atentados, confinamientos y reclutamiento de menores; grupos paramilitares y de autodefensas llevaron a cabo masacres⁷, desplazamientos y despojos en múltiples territorios; estructuras armadas posdesmovilización ha prolongado las lógicas del terror con nuevas denominaciones, pero con similares prácticas de control social y territorial⁸; y el propio Estado, en ocasiones por acción directa y en otras por omisión, fue responsable de graves violaciones de derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales⁹, detenciones arbitrarias y connivencias con poderes ilegales.

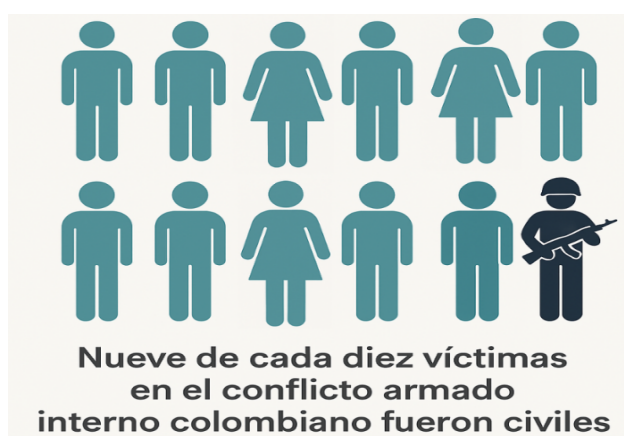
Esta convergencia de violencias explica que hechos como el desplazamiento forzado superen los 8,9 millones de registros, y que fenómenos como el homicidio, la desaparición forzada y la violencia sexual continúen marcando de manera indeleble la memoria del país. El reconocimiento de esta multivictimización, proveniente de distintas fuentes de poder armado, constituye el punto de partida ineludible para una política de memoria que dignifique a las víctimas y fortalezca las garantías de no repetición.

El impacto aterrador de la victimización masiva en el conflicto armado interno se revela no solo en la magnitud de sus cifras, sino en la manera en que la violencia se dirigió contra la población más indefensa. Millones de personas fueron despojadas de sus derechos, de sus tierras y de su vida cotidiana, sin que mediara un enfrentamiento convencional entre ejércitos regulares. La memoria histórica, en este contexto, se erige como un deber ineludible: es el instrumento que permite visibilizar que las principales víctimas fueron civiles, en su mayoría habitantes del campo, y que la guerra se libró apuntando contra comunidades enteras con el fin de quebrar sus formas de organización y pertenencia. Reconocer la centralidad de estas víctimas no es un gesto retórico, sino la condición para construir un relato nacional incluyente que dignifique su resistencia y evite que el horror vuelva a repetirse. Como concluye la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, La Convivencia y la No Repetición:

“Este conflicto terminó sin vencedores – aunque sí con beneficiarios– y con un saldo de víctimas de proporciones bíblicas: más de 9 millones, de las cuales por lo menos medio millón perdieron la vida. Nueve de cada diez víctimas

eran civiles. La mayoría de estas eran habitantes del sector rural. En la guerra las poblaciones rurales no solo perdieron la vida sino la tierra, y han tenido que luchar sin descanso para ser incluidas en el proyecto de nación.

Esta no fue, pues, una guerra entre ejércitos combatientes sino una en la que las armas apuntaron contra seres humanos en estado de indefensión. Los datos arrojan que fue una guerra de violencia selectiva, en la que primó la racionalidad de destruir los apoyos –reales o imaginarios– de la contraparte, para horadar sus bases políticas. En consecuencia, el campo del “enemigo” se ensanchó a lo largo de los años a tal punto que, en el clímax de la confrontación, se arrasaron pueblos enteros”¹⁰.



Según el observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH¹¹, hasta el año 2016 se contabilizaron 275.412 víctimas mortales en el marco del conflicto armado colombiano, de las cuales únicamente 48.687 correspondieron a bajas en combate. Esta cifra revela con claridad que la mayoría abrumadora –más del 82%– de las muertes no recayeron sobre actores armados enfrentados en el campo de batalla, sino sobre población civil indefensa. Tal desproporción confirma que la guerra en Colombia no fue un enfrentamiento convencional entre ejércitos regulares, sino una confrontación en la que los civiles fueron convertidos en el blanco principal, lo que refuerza la centralidad de sus voces y memorias en cualquier ejercicio serio de verdad y justicia histórica.

Estas cifras también permiten comprender la dimensión de la responsabilidad de los distintos actores armados en la producción de víctimas mortales. De las 275.412 muertes registradas, se estima que un 31,5% podrían imputarse a grupos guerrilleros, un 29,1% a estructuras paramilitares y

⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica, *Paramilitarismo: Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*, 2018. pp. 171 y ss.

⁸ Centro Nacional de Memoria Histórica, *Grupos Pos-FARC: Rupturas y continuidades en un nuevo escenario de violencia*, 2025; Centro Nacional de Memoria Histórica, *Grupos multicrimen - Entre la violencia y la Paz Total - Vol. 2.*, 2025.

⁹ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, CNMH, 2013. pp. 36 y 37.

¹⁰ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, *La Convivencia y la No Repetición, NO MATARÁS Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia - HAY FUTURO si hay verdad INFORME FINAL*. Bogotá, 2022. p. 573.

¹¹ OBSERVATORIO DE MEMORIA Y CONFLICTO DEL CNMH, *Los Orígenes de la Violencia en el Conflicto Armado en Cifras*, consultado julio de 2025. <https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/portal-de-datos/el-conflicto-en-cifras/>

un 12,2% a agentes del Estado¹². Esta distribución muestra que la violencia no fue monopolio de un único actor, sino el resultado de la concurrencia de distintos poderes armados que, desde orillas diversas, apuntaron contra la población civil y la convirtieron en objetivo militar. Tal constatación refuerza la necesidad de una memoria histórica plural y comprehensiva, que no reduzca las responsabilidades a un solo sector, sino que reconozca la diversidad de fuentes del horror y sitúe a las víctimas en el centro del relato nacional como protagonistas de resistencia y dignidad.

El saldo devastador del conflicto armado interno en Colombia nos recuerda que no basta con reconocer las cifras: es necesario seguir profundizando en el esclarecimiento de la verdad sobre los hechos acaecidos. La magnitud de la violencia, la multiplicidad de responsables y el altísimo costo humano exigen un compromiso permanente del Estado y de la sociedad para reconstruir la memoria desde las voces de las víctimas. Solo al desentrañar con rigor las responsabilidades, las lógicas de la violencia y los impactos diferenciados en comunidades y territorios, será posible consolidar una justicia histórica que trascienda lo judicial y se exprese en dignidad, reconocimiento y garantías de no repetición. La verdad, en este sentido, no es un acto conclusivo sino un proceso vivo que continúa siendo indispensable para que el país pueda cerrar las heridas del pasado y proyectarse hacia un futuro democrático y en paz.

Un conflicto armado inacabado - la continuidad de la violencia armada

Tras la dejación de armas de las FARC-EP, el escenario bélico no se extinguió, mutó. La investigación sobre grupos Pos-FARC muestra un reordenamiento armado con estructuras que se reivindican continuistas (EMC y Segunda Marquetalia)¹³, combinan control territorial, economías ilegales y “gobernanza armada”, y han sostenido acciones con impacto humanitario – desplazamientos, confinamientos, reclutamiento y control social– a partir de 2017. Este mosaico fragmentado e híbrido confirma que el cierre del ciclo de conflicto con las FARC-EP no supuso un cierre definitivo del conflicto, sino de una parte de él y la reconfiguración de nuevas formas, dinámicas y repertorios de violencia.

A la par, los grupos multicrimen –desde la Oficina de Envigado y bandas urbanas, hasta el Clan del Golfo– consolidan mercados de violencia (extorsión, narcotráfico, minería ilegal, control de la migración) y producen afectaciones sistemáticas: homicidios,

desplazamientos intraurbanos, masacres, violencia sexual y ataques a liderazgos sociales y firmantes de paz¹⁴. Estos entramados, con presencias desiguales en ciudades y regiones (Buenaventura, Quibdó, Caribe, Valle de Aburrá...), sostienen ciclos de coerción que dialogan y se superponen con el conflicto armado no internacional, demostrando que la frontera entre insurgencia y criminalidad organizada es porosa en el terreno y en sus efectos sobre la población civil.

Este panorama de rupturas y continuidades –disidencias que disputan los espacios que dejó las FARC-EP, paramilitarismos de “tercera generación”, y redes delictivas locales con impactos nacionales– ya venía perfilado por trayectorias históricas de desarmes parciales, reacomodos y fracasos de sometimiento, y hoy alimenta violencias de alto impacto que requieren respuestas diferenciadas (negociación política, acogimiento a la justicia, control territorial y protección de víctimas). La persistencia de estos actores y sus daños acumulados justifican mantener vivas las discusiones públicas sobre memoria histórica y, sobre todo, contar con una institucionalidad robusta y autónoma capaz de documentar, interpretar y reprochar el negacionismo, de articular política pública, pedagogía y participación incidente de las víctimas, y de aportar insumos para salidas negociadas y garantías de no repetición.

Adicionalmente, si se toma en cuenta la clasificación realizada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en el país coexisten al menos cinco conflictos armados no internacionales activos, además de otras situaciones de violencia que no alcanzan el umbral de conflicto armado formal. Entre esos conflictos, figuran aquellos entre el Estado colombiano y organizaciones como el ELN, el EPL, el Clan del Golfo, así como estructuras remanentes de las FARC que no se acogieron al acuerdo de paz, y un conflicto entre el ELN y el EPL centrado en la región del Catatumbo¹⁵. Estas dinámicas demuestran que la guerra no ha cedido completamente, sino que se ha fragmentado, con nuevos frentes que continúan afectando derechos humanos fundamentales. Esa persistencia obliga a sostener una institucionalidad de memoria y justicia capaz de atender una conflictividad renovada, diversa y territorialmente extensiva, para que la verdad sobre estos nuevos episodios se mantenga visible y vinculante.

Si nos atenemos a la información del Registro Único de Víctimas¹⁶, lejos de cesar con la firma del

¹² OBSERVATORIO DE MEMORIA Y CONFLICTO DEL CNMH, Los Orígenes de la Violencia en el Conflicto Armado en Cifras, consultado julio de 2025. <https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/portal-de-datos/el-conflicto-en-cifras/>

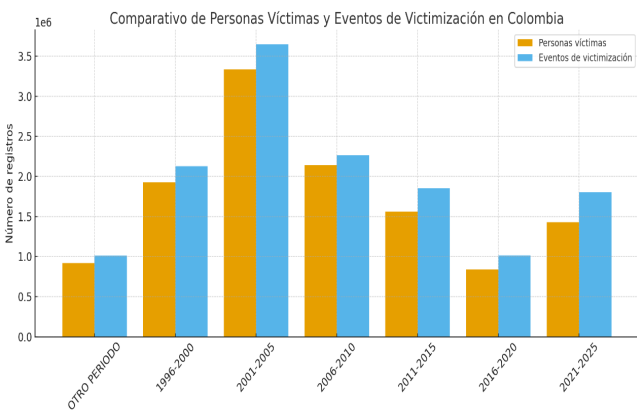
¹³ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, *Grupos Pos-FARC: Rupturas y continuidades en un nuevo escenario de violencia.*, 2025. pp. 170 y ss.

¹⁴ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, *Grupos multicrimen - Entre la violencia y la Paz Total - Vol. 2.*, 2025. pp. 63 y ss.

¹⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Página consultada en julio de 2025. <https://www.icrc.org/es/document/cinco-conflictos-armados-en-colombia-que-esta-pasando>

¹⁶ UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV), *Registro Único de Víctimas*, consultado en julio de 2025: <https://www.>

Acuerdo de Paz en 2016, los hechos de victimización han mantenido una preocupante tendencia al alza. Entre los años 2016 y 2020 se registraron 838.018 personas víctimas y un total de 1.016.664 eventos de victimización, lo que evidenció que, pese a la desmovilización de las FARC-EP, nuevos actores armados ocuparon los espacios dejados y prolongaron las lógicas de la guerra. Aún más grave resulta constatar que en el periodo 2021-2025 la cifra asciende a 1.425.771 personas víctimas, lo que refleja un recrudecimiento de la violencia y confirma la persistencia de dinámicas armadas que continúan generando graves afectaciones a la población civil.



De acuerdo con las cifras del Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica¹⁷, entre el año 2016 y la fecha se han producido en Colombia 7.074 muertes asociadas al conflicto armado, de las cuales únicamente 1.430 corresponden a bajas en combate, mientras que la gran mayoría de las víctimas fatales fueron civiles ajenos a la confrontación. Estos datos confirman que la violencia armada persiste en el país con un patrón recurrente: la población indefensa sigue siendo el principal blanco de los distintos actores armados. En cuanto a los presuntos responsables, el Observatorio atribuye un 37% de las muertes a grupos guerrilleros, un 26% a grupos armados no identificados, un 20% a agentes del Estado y un 17% a estructuras armadas posdesmovilización.

La persistencia del conflicto armado en Colombia, evidenciada en las cifras de victimización posteriores al Acuerdo de Paz y en la continuidad de múltiples actores armados que siguen generando graves afectaciones a la población civil, demuestra que el país no puede clausurar la discusión sobre memoria, verdad y justicia histórica. Por el contrario, se hace más urgente contar con un marco normativo que reconozca la centralidad de las víctimas, garantice la dignidad de sus voces y asegure que sus testimonios sean el fundamento legítimo de la historia nacional. El Proyecto de Ley de Memoria y Justicia Histórica se erige, así como una herramienta indispensable: permite consolidar la memoria como un bien

colectivo, combatir el negacionismo y, sobre todo, fortalecer instituciones sólidas y autónomas capaces de estudiar con rigor los fenómenos de violencia, documentar responsabilidades y proyectar lecciones para la no repetición. Solo en la medida en que las víctimas sigan siendo escuchadas y sus memorias preservadas, el país podrá transformar el dolor en aprendizaje democrático y cimentar un futuro en paz.

El deber de verdad y la memoria histórica en el derecho internacional

El derecho a la verdad ha emergido como un pilar esencial del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)¹⁸ y de los procesos de justicia transicional, pues no solo reconoce el reclamo de las víctimas de conocer qué sucedió, sino que obliga al Estado a investigar, documentar y divulgar la verdad sobre hechos de violencia sistemática. En los marcos internacionales, este derecho se articula con otras obligaciones conexas –la justicia, la reparación y las garantías de no repetición– y tiene respaldo en múltiples instrumentos, resoluciones y principios elaborados por organizaciones internacionales. Por ejemplo, las “directrices básicas sobre el derecho de las víctimas” del sistema de la ONU, los principios de justicia transicional recogidos en los documentos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, han insistido en que la verdad no es una prerrogativa retórica sino una obligación del Estado para restaurar la dignidad de las víctimas y prevenir futuras violaciones.

En este sentido, la memoria histórica cumple una función complementaria: más allá de la verdad formal, la memoria permite que las comunidades reconstruyan sus narrativas, resignifiquen el dolor colectivo y transformen el olvido en construcción simbólica ciudadana. El derecho internacional reconoce que la preservación de archivos, el reconocimiento público de las víctimas y el diseño de medidas educativas son elementos vitales para sustentar ese ejercicio de memoria que debe ser plural, participativo y sostenible en el tiempo. Solo un Estado que asume esta responsabilidad con seriedad puede procurar que la verdad no quede limitada a un expediente técnico, sino que se inscriba en la conciencia social y garantice su permanencia en el debate público.

Por ejemplo, en la Resolución número 68/165 de la Asamblea General de Naciones Unidas (2013) se reafirma la centralidad del derecho a la verdad como un instrumento esencial para combatir la impunidad y garantizar la dignidad de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y del

unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/
¹⁷ Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH, Los Orígenes de la Violencia en el Conflicto Armado en Cifras, consultado julio de 2025. <https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/portal-de-datos/el-conflicto-en-cifras/>

¹⁸ Al respecto dentro del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos pueden consultarse: *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (2005), *Resolución 68/165 de la Asamblea General de Naciones Unidas* (2013), *Resolución 21-7 del Consejo de Derechos Humanos, Derecho a la Verdad* (2012), entre otros.

derecho internacional humanitario. El texto reconoce que este derecho no solo implica el esclarecimiento de hechos y la identificación de responsables, sino también la obligación estatal de preservar archivos, proteger pruebas y asegurar el acceso público a la información. Asimismo, destaca la importancia del papel de la sociedad civil en la promoción de la verdad y la necesidad de que los Estados adopten políticas y medidas legislativas que garanticen la preservación documental y el acceso a registros oficiales.

En coherencia con ello, la Resolución¹⁹ alienta expresamente la creación de mecanismos judiciales y no judiciales, como las comisiones de la verdad y la reconciliación, que complementen la labor de los tribunales para investigar violaciones graves. También insta a los Estados a difundir y aplicar las recomendaciones de estos mecanismos, a implementar políticas archivísticas nacionales y a cooperar con el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Este marco muestra cómo el derecho internacional no se limita a exigir procesos judiciales, sino que impulsa a los Estados a construir instituciones sólidas, inclusivas y permanentes que aseguren la continuidad de la memoria histórica, el acceso a la información y la garantía de que la verdad se convierta en un bien colectivo y protegido frente al olvido y el negacionismo.

La Resolución número 68/165 de la Asamblea General de la ONU y los Principios contra la impunidad²⁰ convergen en la exigencia de que los Estados establezcan no solo procesos judiciales, sino también instituciones no judiciales capaces de hacer efectivo el derecho a la verdad, proteger memorias y consolidar la memoria histórica como bien público. Mientras la resolución de la ONU subraya la obligación de preservar archivos, garantizar el acceso a información, y alentar comisiones de la verdad u otros mecanismos no judiciales como complemento a la jurisdicción, los Principios contra la impunidad desarrollan un cuerpo doctrinal más amplio que establece obligaciones concretas: investigación diligente y efectiva, reparación integral, garantía de no repetición, visibilidad pública, participación de víctimas, transparencia, protección de testigos y difusión de resultados. En coherencia con esos marcos internacionales y doctrinales, se sostiene que la verdad no puede delegarse exclusivamente al sistema penal, sino que requiere instituciones especializadas, institucionales y perdurables – comisiones, observatorios, centros de memoria, archivos públicos– cuya labor trascienda los ciclos políticos.

¹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución número 68/165 El derecho a la Verdad, aprobada por la asamblea general el 18 de diciembre de 2013.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, 61º periodo de sesiones, 2005.

El Proyecto de Ley de Memoria y Justicia Histórica puede así inscribirse plenamente en esos estándares, al proponer el fortalecimiento del Centro Nacional de Memoria Histórica, su autonomía y pluralidad, y la institucionalización de herramientas de memoria cultural, pedagógica y simbólica. Esta propuesta institucional no solo da cumplimiento a los compromisos internacionales de Colombia, sino que garantiza que las víctimas participen activamente en la formulación, el seguimiento y la difusión del conocimiento sobre los hechos ocurridos. De ese modo, la memoria deja de ser un ámbito exclusivo de los expertos y se convierte en un proyecto colectivo de interpretación cultural y política. En otras palabras: la ley no replica estándares, sino que los internaliza, adaptándolos al contexto de violencia compleja que atraviesa Colombia, y busca asegurar que la verdad no sea un acto efímero, sino un proceso sostenido que refrende la dignidad de las víctimas y sostenga las bases de una paz con memoria.

El derecho a la verdad de las víctimas en el derecho colombiano

El derecho a la verdad de las víctimas en el derecho constitucional colombiano ha sido consolidado por la Corte Constitucional como un derecho fundamental autónomo y estrechamente ligado a la justicia y la reparación. Su alcance incluye tanto la dimensión individual –el derecho de cada víctima a conocer las circunstancias, causas y responsables de las violaciones sufridas– como la dimensión colectiva, en la medida en que la sociedad en su conjunto tiene derecho a preservar la memoria histórica de los hechos para evitar su repetición.

En la Sentencia C-753 de 2013, la Corte precisó que los derechos a la verdad, justicia y reparación deben entenderse como un conjunto interdependiente e indivisible, de modo que “no puede existir una reparación integral sin la garantía respecto del esclarecimiento de los hechos ocurridos y de la investigación y sanción de los responsables”²¹. La verdad, en este sentido, es parte integral de la dignificación de las víctimas y de la construcción de memoria histórica, al ser reconocida como componente de la reparación y garantía de no repetición.

Posteriormente, en la Sentencia C-017 de 2018, la Corte subrayó la importancia del derecho a la verdad como pilar de la justicia transicional, destacando que este derecho se proyecta tanto en mecanismos judiciales como en espacios extrajudiciales, tales como las comisiones de la verdad. Allí se afirmó que la verdad cumple una doble función: es garantía de otros derechos fundamentales (vida, dignidad, justicia) y, al mismo tiempo, un derecho autónomo que debe satisfacerse con la participación activa de las víctimas, asegurando la pluralidad de voces en la reconstrucción de la memoria.

“la verdad puede ser alcanzada a través de los procesos penales contra perpetradores, con evidentes

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-753 de 2013.

ventajas derivadas de la firmeza proporcionada por la cosa juzgada y las reglas de debido proceso, pero con la debilidad de su carácter generalmente fragmentario, unidimensional y no siempre sensible a las necesidades de las víctimas. Puede también, sin embargo, ser obtenida mediante mecanismos extrajudiciales, en especial, de las comisiones de la verdad. No obstante carecer de la inmutabilidad de la verdad judicial, la verdad reconstruida de esta manera reivindica su valor autónomo para las víctimas y sus circunstancias y acentúa también su dimensión colectiva, al concentrarse en la construcción de la memoria histórica de los pueblos afectados”²².

Finalmente, la Sentencia C-588 de 2019 reafirmó la centralidad del derecho a la verdad dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN), estableciendo que su protección no depende de la existencia de condenas judiciales, sino que corresponde al Estado garantizarlo a través de múltiples vías –judiciales y administrativas– como expresión del principio de centralidad de las víctimas. La Corte resaltó que la verdad no es solo un interés individual, sino un bien colectivo que legitima la democracia y permite consolidar garantías de no repetición²³.

El desarrollo constitucional colombiano ha sido claro en reconocer el derecho a la verdad de las víctimas como un derecho fundamental autónomo, con dimensiones tanto individuales como colectivas. También, como se señaló, ha reiterado que este derecho es inseparable de la justicia y la reparación, que su satisfacción no depende exclusivamente de condenas judiciales, y que constituye un bien colectivo indispensable para la democracia y la no repetición.

El Proyecto de Ley de Memoria y Justicia Histórica se conecta directamente con esta línea jurisprudencial al diseñar un marco institucional y pedagógico que permita garantizar de manera estable y plural el derecho a la verdad. Así, al fortalecer la autonomía del Centro Nacional de Memoria Histórica, crear mecanismos de participación incidente de las víctimas, reconocer sus relatos como fuentes legítimas de la memoria y establecer políticas públicas permanentes de memoria y dignificación, el proyecto materializa en norma legislativa lo que la Corte ha defendido en su jurisprudencia: que el derecho a la verdad no puede ser episódico ni dependiente de la coyuntura, sino que debe asegurarse a través de instituciones sólidas, abiertas a la sociedad y sostenidas en el tiempo. De este modo, la iniciativa legislativa representa una traducción normativa de los mandatos constitucionales, garantizando que el legado de las víctimas permanezca como fundamento de justicia histórica y de construcción democrática.

La verdad y la memoria como justicia histórica

«La memoria es siempre memoria de las víctimas».

Reyes Mate

Fundamentación ético-jurídica: deber de memoria y supremacía de la voz de las víctimas

La presente ley se justifica en una comprensión de la memoria como exigencia de justicia y no como simple evocación del pasado. En contextos de violaciones masivas a los derechos humanos, la construcción de memoria histórica opera simultáneamente como reconocimiento de las personas afectadas y como barrera pública frente a la repetición de la barbarie, activando además energías sociales de transformación de las condiciones de injusticia heredadas ²⁴. En esa dirección, resulta contrario a los fines constitucionales cualquier diseño institucional que tolere culturas amnésicas o formas de “genocidio hermenéutico” (silenciamiento de significados y experiencias de las víctimas), pues tales entornos facilitan la dominación de los vencedores y prolongan el sufrimiento de los oprimidos; por el contrario, la justicia transicional debe descansar en un esfuerzo de memoria permanente y deliberado.

Este fundamento ético se traduce en un deber jurídico de memoria a cargo del Estado, que la ley formula como finalidad y mandato: mantener viva la memoria histórica como reconocimiento, dignificación y justicia para las víctimas; combatir el revisionismo y el negacionismo; y considerar el testimonio de las víctimas como elemento central y prevalente en la construcción de esa memoria ²⁵. De esta premisa se desprende el principio de supremacía de las víctimas ²⁶, según el cual las entidades públicas reconocen de buena fe su palabra y su memoria –individual y colectiva– y las adoptan como eje rector de las acciones y políticas de memoria y reparación simbólica.

La centralidad de la voz de las víctimas no se agota en fórmulas declarativas. La evidencia comparada y la experiencia nacional muestran que no basta la participación formal (intervenciones

²⁴ REYES MATE, *La herencia del olvido: ensayos en torno a la razón compasiva*. Madrid, Errata Naturae Editores, 2009.

²⁵ CARLOS SCHICKENDANTZ, MARTÍAS OMAR RUZ, Y GUILLERMO ROSOLINO, «Razón anamnética, sufrimiento ajeno y teodicea. Claves de lectura, logros y límites de la obra de Johann Baptist Metz». *Teología y Vida* XLIX (2008): 573-603.

²⁶ Johann Baptist Metz, *Memoria passionis - Una evocación provocadora en una sociedad pluralista*. Lozano, José Manuel, trad. Santander, Editorial Sal Terrae, 2007. p. 215. «Con su concepto central de razón anamnética, la nueva teología política desea mantener la pretensión de verdad de la razón y, con ello, la fundamentabilidad jurídico-racional de la política de los derechos humanos, en tanto en cuanto reivindica la dialéctica histórica de teoría y praxis que caracteriza las pretensiones de validez universal inherentes a su concepción de la razón (y ello, contra la neutralización del carácter dialéctico de las mismas desde un punto de vista racio-procedimental). La nueva teología política basa el universalismo racio-procedimental en la universalidad de la experiencia de sufrimiento, vinculando así el a priori de entendimiento mutuo de la razón comunicativa y su ideal discursivo con el a priori del sufrimiento de la razón anamnética.»

²² Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 2019.

rituales sin incidencia): es imprescindible garantizar participación material, esto es, herramientas reales y efectivas para exigir verdad, justicia, reparación y no repetición, y para incidir en archivos, narrativas, pedagogías y actos públicos de memoria. Esta diferencia –formal/material– ha sido planteada precisamente para verificar si el ordenamiento transicional dota a las víctimas de instituciones y remedios que permitan concurrir y exigir sus derechos de manera cierta y directa.

En términos de política de memoria, ello significa: (i) asegurar canales de incidencia sustantiva en definiciones, priorizaciones, curadurías, guiones y pedagogías; (ii) establecer estándares verificables de acogimiento de su palabra; y (iii) diseñar mecanismos de corrección cuando se configure invisibilización, distorsión o instrumentalización del testimonio.

En este marco, la ley reconoce como sujetos de memoria no solo a las víctimas directas, sino también a familiares que preservan, transmiten o representan la voz de quienes han sido silenciados –convirtiéndose en portavoces de su dignidad–, y a las resistencias no violentas, entendidas como personas, grupos o colectivos que se organizan para construir memoria, enfrentar el negacionismo y promover transformaciones orientadas a la no repetición y a la justicia histórica. Con ello, la ley reconoce formas plurales de agencia en la producción social de la memoria y en su proyección pedagógica y cívica.

Desde el punto de vista institucional, el deber de memoria requiere capacidad pública estable para articular, preservar y difundir memorias diversas, con participación incidente de víctimas y sociedad civil. Por eso el proyecto define mandatos generales de política y una arquitectura institucional que lidera, articula y salvaguarda el bien colectivo de las memorias históricas, ubicando al Centro Nacional de Memoria Histórica como entidad permanente y responsable de dicha función, y encargándolo –entre otras tareas– de formular, implementar y evaluar la política, garantizando participación activa, plural e incidente en todas sus etapas.

Esta misma lógica se proyecta pedagógicamente a través de la Cátedra de Memoria, Dignificación y Solidaridad con las Víctimas, que integra testimonios y relatos, promueve empatía y dignificación, y contribuye a la apropiación social de la verdad y a la garantía de no repetición.

Finalmente, la justificación normativa de esta primera parte conecta ética y operatividad: (a) declara el deber de memoria y su orientación pro-víctimas; (b) consagra la prevalencia de su testimonio como criterio para diseñar, ejecutar y evaluar la política; (c) reconoce la diversidad de sujetos de memoria –víctimas, familiares, sobrevivientes y resistencias– y su capacidad de agencia; y (d) alinea los instrumentos institucionales y pedagógicos para que la participación sea material y no meramente formal. Así, la exposición de motivos fundamenta que la supremacía de la voz de las víctimas no es un enunciado simbólico sino un parámetro jurídico-político vinculante, coherente

con la finalidad de la ley y con el tránsito hacia una sociedad que recuerda para dignificar a quienes sufrieron y para impedir la repetición.

II Sujetos de memoria y agencia política: víctimas, sobrevivientes, familiares y resistencias no violentas

La política pública de memoria y justicia histórica exige identificar con precisión a sus sujetos y reconocer su capacidad de agencia. En concordancia con la finalidad y mandatos del proyecto, se parte de una noción amplia e incluyente de víctimas, que comprende a las personas, comunidades y grupos que sufrieron violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH, y reconoce como agentes políticos a (i) víctimas ausentes, (ii) sobrevivientes, (iii) familiares y (iv) resistencias no violentas; esta clasificación pretende garantizar que sus voces orienten el contenido, las prioridades y la evaluación de la política de memoria.

1) Víctimas, sobrevivientes y familiares: memoria como derecho y deber de reconocimiento

La prevalencia de víctimas y sobrevivientes en la construcción de memoria se fundamenta en dos razones complementarias. Primero, porque su testimonio y su relato constituyen un insumo central y prevalente para esclarecer los hechos, dignificar a las personas afectadas y activar la no repetición; de ahí que la ley ordene considerar la palabra de las víctimas como “*voz legítima de la historia viva de la resistencia*”. Segundo, porque el reconocimiento de sus memorias en la esfera pública impide las formas de silenciamiento o “*segunda muerte*”²⁷ de las víctimas, y dota de eficacia social a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Tal eficacia ha sido planteada desde la distinción entre participación formal y participación material: la primera se agota en habilitar intervenciones sin incidencia; la segunda demanda instituciones y herramientas que permitan concurrir y exigir de manera cierta y directa los derechos integrales, con especial atención a la incidencia sobre archivos, narrativas y actos públicos de memoria.

En coherencia, el proyecto define a familiares como portavoces legítimos de la dignidad de víctimas ausentes o sobrevivientes y titulares de un rol activo en la preservación y transmisión de la memoria. Esta precisión evita omisiones históricas y asegura que la política de memoria integre a quienes han asumido la representación de voces silenciadas.

2) Víctimas resistentes y resistencias no violentas: de la dignificación a la agencia transformadora

El proyecto reconoce a las resistencias no violentas como sujetos de memoria que, perteneciendo a las categorías anteriores, se organizan para construir memoria, enfrentar el revisionismo/negacionismo y promover transformaciones orientadas a la no

²⁷ WALTER BENJAMIN, *Tesis sobre filosofía de la historia*. Munera, H.A., trad. *Ensayos escogidos* Buenos Aires, El cuenco de plata, 2010.

repetición, la dignificación y la justicia histórica. Esta definición cumple una doble función: (i) nombrar prácticas sociales que históricamente sostuvieron la memoria en contextos adversos y (ii) habilitar su participación incidente en la arquitectura institucional y pedagógica de la ley.

Desde el punto de vista normativo, “víctimas resistentes” designa a aquellas personas y colectivos cuya resiliencia activa sostiene y proyecta memorias vivas, conectando duelo, denuncia y pedagogía social. Reconocerlas como agentes implica tres consecuencias operativas:

- **Incidencia sustantiva en la política pública:** formulación, implementación y evaluación de la política de memorias y justicia histórica, bajo liderazgo del CNMH, con participación activa, plural e incidente de víctimas, familiares, sobrevivientes y resistencias en todas las etapas.
- **Enfoque pedagógico** continuo mediante la Cátedra de Memoria, Dignificación y Solidaridad, que integra testimonios y relatos de víctimas y resistencias para promover empatía, apropiación de la verdad y garantías de no repetición.
- **Protección del espacio cívico de la memoria:** prohibición y reproche de narrativas públicas que minimicen o relativicen el daño, y obligación estatal de promover el esclarecimiento de causas y condiciones estructurales de la violencia.

En este sentido, las víctimas resistentes son aquellas que como señala Walter Benjamín buscan construir la memoria histórica para evitar nuevos ciclos de violencia, evitar que el patrimonio de la tradición que ha dominado siempre la historia no siga venciendo indefinidamente, sino que se produzca un cambio en las condiciones reales, que en el caso colombiano tiene que ver con la reproducción de las violencias y las condiciones de inequidad que perpetúan esas mismas violencias.

“Articular históricamente el pasado no significa conocerlo “como verdaderamente ha sido”. Significa adueñarse de un recuerdo tal como éste relampaguea en un instante de peligro. Para el materialismo histórico se trata de fijar la imagen del pasado tal como ésta se presenta de improviso al sujeto histórico en el momento del peligro. El peligro amenaza tanto al patrimonio de la tradición como a aquellos que reciben tal patrimonio. Para ambos es uno y el mismo: el peligro de ser convertidos en instrumento de la clase dominante”²⁸.

II. Mandatos operativos para la política pública de memoria y justicia histórica

Con base en los fundamentos y en la definición de sujetos y agencias desarrollados, la exposición de motivos concluye con los mandatos operativos que traducen los principios en reglas, instituciones y herramientas verificables. Estos mandatos organizan

la acción estatal y social en torno a objetivos, gobernanza, pedagogía, financiación, archivos, evaluación y garantías frente al negacionismo.

1) Objetivos rectores y estándares de política pública

La política pública de memoria y justicia histórica actuará como marco rector para la protección, promoción, preservación y dignificación de la memoria de todas las víctimas. Para ello deberá: (i) fijar objetivos orientados a reparación simbólica, derecho a la verdad y no repetición, (ii) asegurar participación activa, incidente y deliberativa de víctimas y sociedad civil en todas las etapas, con enfoques diferenciales e interseccionales, (iii) integrar decisiones judiciales relevantes, (iv) garantizar protección, acopio, custodia y acceso a archivos y testimonios, incluida la biblioteca de derechos humanos, (v) promover educación y apropiación social de la memoria en el territorio, (vi) desarrollar mecanismos de reparación simbólica y (vii) establecer sistemas rigurosos de monitoreo y evaluación con indicadores de impacto y rendición de cuentas.

2) Arquitectura institucional y gobernanza

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) será entidad permanente responsable de liderar, articular y salvaguardar el bien colectivo de las memorias históricas. Además de sus funciones legales, deberá formular, implementar y evaluar la política con participación activa, plural e incidente; promover desconcentración y apropiación territorial (casas de memoria, diáspora, víctimas en el exterior); impulsar educación y pedagogía social; desarrollar mecanismos de monitoreo y mejora continua; reprochar el negacionismo y la exaltación de responsables; y actuar como organismo técnico rector y consultor de todos los actos y manifestaciones de memoria, con facultad de vigilancia del cumplimiento de la ley. El Gobierno reglamentará estas funciones en un término perentorio. Se asegura la independencia y autonomía del CNMH²⁹ mediante la integración de su consejo directivo con autoridades del sector social y de justicia y representaciones de víctimas en Colombia y en el exterior y de organizaciones de derechos humanos.

3) Pedagogía pública y cátedra nacional

Se crea la Cátedra de Memoria, Dignificación y Solidaridad con las Víctimas como espacio pedagógico permanente y transversal del sistema educativo, a cargo del Ministerio de Educación en articulación con el CNMH. Sus objetivos incluyen: fomentar reflexión crítica sobre el impacto del conflicto, promover empatía y dignificación, y apropiación social de memoria, verdad, justicia y no repetición con diálogo de saberes y testimonios; además, impulsa la participación de estudiantes, docentes, familias, organizaciones de víctimas y

²⁸ Ibid. p. 62.

²⁹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, «Informe Final - hallazgos y recomendaciones». Bogotá, 2022. p. 627.

sociedad civil. El Ministerio, con acompañamiento técnico del CNMH, diseñará lineamientos curriculares, metodologías y recursos con pertinencia regional y cultural.

4) Asignación de recursos, articulación territorial e incentivos

Las entidades públicas, nacionales y territoriales, podrán asignar recursos para actos, acciones y expresiones de memoria, respetando reglas fiscales, con apoyo técnico del CNMH para formular proyectos, incorporar enfoques diferenciales y articularlos a planes de desarrollo y planes de acción territorial. La ejecución estará sujeta a seguimiento, control y evaluación, con rendición de cuentas; podrán crearse incentivos para iniciativas de memoria lideradas por víctimas, priorizando participación incidente, pluralidad de voces, enfoque territorial y sostenibilidad.

5) Reconocimientos nacionales y diplomacia de la memoria

Se establecen Reconocimientos Nacionales de Memoria y Solidaridad con las Víctimas como máxima distinción anual del CNMH a actos y procesos de memoria adelantados por entidades públicas, privadas, víctimas y organizaciones sociales. Asimismo, la política define lineamientos para museos itinerantes y exposiciones internacionales con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, coherentes con los principios de esta ley.

6) Archivos, testimonios y biblioteca de derechos humanos

La política establecerá estrategias para protección, acopio, custodia, divulgación y acceso a archivos, testimonios y relatos de las víctimas, garantizando integridad, seguridad y disponibilidad intergeneracional, así como el desarrollo y preservación de la biblioteca de derechos humanos.

7) Estándares de pluralidad, interseccionalidad y participación incidente

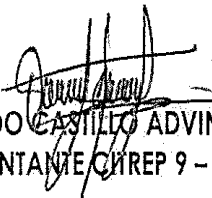
Todos los mandatos se ejecutarán con pluralidad de voces y enfoques interseccionales, superando barreras geográficas, económicas, lingüísticas y culturales, y midiendo no solo la apertura de

espacios, sino la incidencia sustantiva de víctimas, familiares, sobrevivientes y resistencias no violentas en decisiones de curaduría, guiones, actos conmemorativos y pedagogías. Estos mandatos concretan la distinción entre participación formal y participación material, asegurando que la palabra de las víctimas opere como criterio de diseño y evaluación.

8) Garantías frente al negacionismo

La política pública y el CNMH deberán reprochar y controvertir toda forma de negacionismo, revisionismo, estigmatización o exaltación de responsables, promoviendo un rechazo institucional y social de la violencia y sus justificaciones. Esta obligación se alinea con el deber de memoria como respuesta al “crimen hermenéutico” (silenciamiento y borrado del significado de la experiencia de las víctimas) y con la comprensión de la memoria como muro contra la repetición.

Cordialmente,


ORLANDO CASTILLO ADVINCULA
REPRESENTANTE CIREP 9 – PACIFICO MEDIO

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 01 de octubre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 382 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:


SECRETARIO GENERAL