

Ciudadano Senador
GERMÁN BLANCO
PRESIDENTE
COMISIÓN PRIMERA
Senado de la República

ASUNTO: Informe de Ponencia para SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley No. 139 de 2023 Senado - 242 de 2022 Cámara. “Por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada”.

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, procedo a rendir Informe de Ponencia POSITIVO para SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley de la referencia, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley No. 139 de 2023 Senado - 242 de 2022 Cámara, surge del esfuerzo incansable de organizaciones de defensa y promoción de Derechos Humanos en Colombia que han dedicado su vida a la búsqueda de miles de víctimas de desaparición forzada en el país y fue radicado por primera vez en el Congreso de la República el 19 de octubre de 2022 con la autoría de las y los Ciudadanos y Ciudadanas Congresistas Gloria Inés Flórez Schneider, María José Pizarro Rodríguez, Iván Cepeda Castro, Jael Quiroga Carrillo, Isabel Cristina Zuleta López, Clara Eugenia López Obregón, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Pedro Hernando Flórez Porras, Griselda Lobo Silva, Alirio Uribe Muñoz, Gabriel Becerra Yañez, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Ingrid Johana Aguirre Juvinao, María Fernanda Carrascal Rojas, Olga Beatriz González Correa, María del Mar Pizarro García, Etna Tamara Argote Calderón, Susana Gómez Castaño y Heraclito Landinez Suárez.

El 6 de diciembre de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Primera mediante oficio C.P.C.P. 3.1 – 0715 – 2022 notificó la designación como ponentes para primer debate del PL 242/22C a los y las Representantes Alirio Uribe Muñoz (c), Karyme Adrana Cotes Martínez (c), Catherine Juvinao Clavijo, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Astrid Sánchez Montes de Oca, Orlando Castillo Advincula, Miguel Abraham Polo Polo, Marelen Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano.

El 15 de marzo de 2023, las organizaciones de mujeres que impulsan la presente iniciativa legislativa, acompañadas de delegados de embajadas y organizaciones internacionales, se reunieron con los coordinadores y las unidades de trabajo legislativo de los ponentes con el fin de presentar observaciones sobre el alcance y contenido del proyecto de ley.

El 16 de mayo de 2023, es aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el proyecto de ley de manera unánime por los integrantes de la Comisión.

El 17 de mayo de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Primera mediante oficio C.P.C.P. 3.1 – 1208 – 2023 notificó la designación como ponentes para segundo debate del PL 242/22C a los y las Representantes Alirio Uribe Muñoz (c), Karyme Adrana Cotes Martínez (c), Catherine Juvinao Clavijo, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Astrid Sánchez Montes de Oca, Orlando Castillo Advincula, Miguel Abraham Polo Polo, Marelen Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano.

El 15 de agosto de 2023 fue aprobado en Segundo Debate, con modificaciones, el Proyecto en Cámara de Representantes. El 6 de septiembre fue remitido el expediente legislativo que llegó al Senado de la República el 12 de septiembre. Finalmente, el 20 del mismo mes, mediante Acta MD-09, la Mesa Directiva de la Comisión Primera me designó ponente del presente Proyecto, cuya Ponencia sustenté el 14 de noviembre. El proyecto fue aprobado por dicha célula legislativa por unanimidad, sin proposiciones, el 21 de noviembre.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley No. 139 de 2023 Senado - 242 de 2022 Cámara. “Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada” tiene por objeto la protección integral, el reconocimiento de la labor y la protección de los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada como constructoras de paz y sujetos de especial protección constitucional. Este reconocimiento y protección tienen como fundamento el contexto al que se exponen las mujeres durante la búsqueda de las y los desaparecidos, caracterizado por el sufrimiento de distintos tipos de violación a derechos humanos y otros delitos con afectaciones a su salud física y mental.

Por ello, el proyecto de ley adopta medidas de sensibilización, información, atención y prevención, de acuerdo a estándares e instrumentos internacionales ratificados por Colombia, así como la jurisprudencia constitucional y mandatos legales previos.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa consta de 23 artículos, incluida su vigencia, los cuales se encuentran comprendidos según la estructura que se expone a continuación:

El capítulo I (artículos 1, 2 y 3) contempla el objeto, alcance de la iniciativa y establece una definición de mujeres buscadoras.

El capítulo II (artículo 4) indica los principios que deben guiar la interpretación y aplicación de la ley (dignidad, igualdad y no discriminación, atención diferenciada, entre otros).

El capítulo III (artículos 5 y 6) establece el reconocimiento del rol de las mujeres buscadoras como constructoras de paz, y determina su participación dentro del marco de implementación de las políticas públicas de paz.

El capítulo IV (artículo 7) enuncia, además de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política, la ley y en los tratados ratificados por Colombia, un listado de derechos íntimamente ligados a las labores de búsqueda de las mujeres buscadoras.

El capítulo V (artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13) define medidas de sensibilización pública, contempla el deber de rendir un informe anual ante la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República con la participación efectiva de las mujeres buscadoras y sus organizaciones; además, consagra el Día Nacional de reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada, y determina medidas de atención y prevención en el orden territorial.

El capítulo VI (artículos 14, 15, 16 y 17) establece medidas de acceso a la educación priorizando las solicitudes de ingreso de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada para otorgarles beneficios a aquellas y sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad en las matrículas, subsidios para programas de formación superior y créditos estudiantiles.

Asimismo, otorga oportunidades de acceso a los subsidios o programas de vivienda de interés social y de mejoramiento de vivienda a las unidades familiares en las cuales, por lo menos uno de sus integrantes, sean mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

En materia de acceso a la salud integral, especifica el deber de definir medidas especiales para el fortalecimiento con amplia participación de la sociedad civil de los programas de atención psicosocial y de salud integral para las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

Por último, prevé la priorización en la afiliación de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada y sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad o civil, y su cónyuge, compañero o compañera permanente, al régimen subsidiado en salud de forma prioritaria; salvo que sean cotizantes o beneficiarios del régimen contributivo.

El capítulo VII (artículo 18) modifica el Código Penal al adicionar un numeral al artículo 58 de la Ley 599 de 2000, con el objetivo de gravar con mayor punibilidad los casos en que la conducta punible se dirija o tenga por propósito afligir, impedir o desincentivar la labor de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada por razón de la búsqueda y el esclarecimiento de la verdad en el ámbito de la presente ley.

El capítulo VIII (artículo 19) determina la creación de un Registro Único de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El artículo 20 establece el impacto fiscal de la iniciativa señalando que este se adaptará a las disponibilidades del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El artículo 21 establece la participación de las mujeres buscadoras en la construcción de las políticas públicas encaminadas al esclarecimiento de la verdad.

El artículo 22 establece la obligatoriedad al Gobierno Nacional de solicitar el reconocimiento mundial del Día de Reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

Finalmente, el artículo 23 establece la vigencia y disposiciones finales.

IV. CONSIDERACIONES

a. Universo de víctimas de desaparición forzada y de mujeres buscadoras

La Comisión de la Verdad en su Informe Final afirmó que entre 1985 y 2016 existen alrededor de 121.768 personas que fueron desaparecidas forzosamente en Colombia¹. Sin embargo, advierte que las dificultades en la denuncia y acceso a la justicia implicaría que el universo de víctimas pueda ser mucho más amplio de lo que se registra, por lo que se estima que el universo de víctimas de desaparición forzada en Colombia puede llegar a ser alrededor de las 210 mil víctimas².

Según la Comisión de la Verdad, el principal responsable son los grupos paramilitares (en la mayoría de casos con tolerancia, complicidad o aquiescencia por parte del Estado) con aproximadamente el 52 % de las víctimas, seguidos de las FARC-EP, el 24 % de responsabilidades (sumando las víctimas de ELN y otras guerrillas, se llega al 27 %) la categoría de responsables «múltiples» con el 9 % de las víctimas, mientras que los agentes estatales son responsables directos del 8 %³. Según el Informe Final:

“Además de un objetivo contrainsurgente, la desaparición forzada, especialmente por parte de los paramilitares, se llevó a cabo también en contra de: personas discriminadas en razón de su orientación sexual, mujeres trabajadoras sexuales, consumidores de sustancias psicoactivas y personas que los grupos armados identificaran como ladrones”⁴.

Esta cifra es el número más alto conocido históricamente en Colombia. Según las estimaciones de organizaciones de derechos como la Fundación Nydia Erika Bautista (en adelante FNEB), de estos casos el 15% corresponde a niñas y mujeres, y el 20% a jóvenes menores de 18 años de edad. Además, significa la afectación de más de dos millones de personas, si se cuenta el impacto en promedio entre 5 y 10 familiares por víctima, sin considerar el concepto de “familia extendida” bajo la cosmovisión afro e indígena, lo cual duplica el número de afectados. Por cada uno de esos hogares hay, en promedio, dos

¹ Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, Informe Final, Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas, junio de 2022, pág. 189

² Ibid.

³ Ibid. pág. 189

⁴ Tomado de la transmedia que forma parte del legado de la Comisión de la Verdad disponible online en: <https://www.comisiondelaverdad.co/violaciones-de-derechos-humanos-infracciones-al-derecho-internacional-humanitario-y-desaparicion>

mujeres buscadoras de sus seres queridos, es decir, 400.000 mujeres y quedan entre 2 y 5 niños huérfanos a cargo de abuelas, esposas, tías y hermanas de las víctimas.

A pesar de que la Constitución Política desde 1991 y el Código Penal vigente prohíben y sanciona la comisión de desapariciones forzadas, estas se continúan perpetrando a una alta escala. En promedio, 200 personas son reportadas como desaparecidas, por lo que entre 2018 a 2022 se reportaron un total de 1.013 víctimas nuevas, según las cifras recientes del Instituto Nacional de Medicina Legal⁵:

Año	Hombres	Mujeres	TOTAL
2018	188	49	237
2019	201	50	251
2020	164	35	199
2021	197	67	264
2022 (enero-abril)	47	15	67
TOTAL	797	216	1013

El 99% de los casos de desaparición forzada están en total impunidad: hasta 2021, según la Fiscalía General de la Nación se adelantaban 136.344 procesos judiciales, y entre 2013 y 2017, de 4.578 de esos procesos penales, menos del 1% tenían sentencia. Solo el 0.9% estaban en etapa de juicio y el 0,42% en ejecución de penas⁶. En este escenario, las familias –en particular las mujeres- se ven abocadas a enfrentar a una búsqueda en total indefensión humanitaria, social y jurídica ante una falta de apoyo y respuesta institucional adecuada por parte del Estado.

Esta situación la constató la Comisión de la Verdad y señaló que “*los testimonios recogidos dan cuenta de las profundas consecuencias que la desaparición forzada ha tenido en los familiares de las víctimas*”, ya que de los casos estudiados, el 19% sufrió estigmatización, el 10% vivió escenarios de discriminación, el 13% tuvo obstáculos para presentar la denuncia, el 41% manifestó que se rompió su núcleo familiar después de los hechos, el 90% tuvo afectaciones emocionales como el miedo y la impotencia y el 10% tuvo alguna enfermedad mental o física como consecuencia de la desaparición⁷.

⁵ Instituto Nacional de Medicina Legal, Estadísticas a 30 de abril de 2022, respuesta a Derecho de Petición de la Fundación Nydia Erika Bautista.

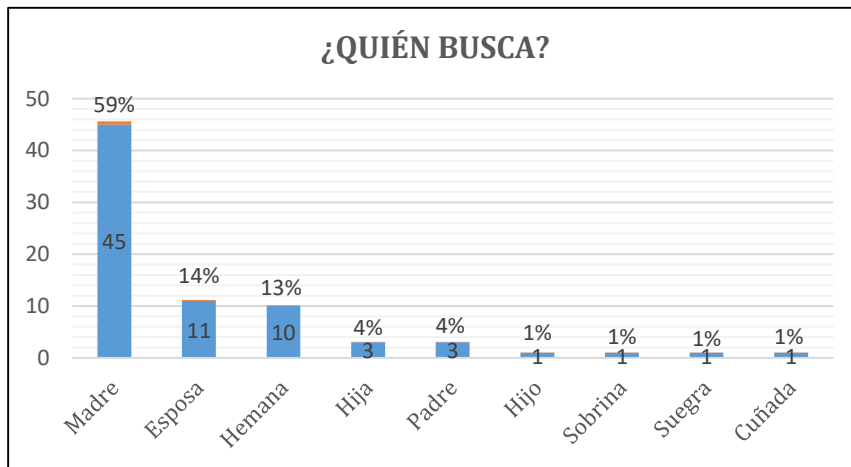
⁶ Fiscalía General de la Nación, Informe al Comité contra las Desapariciones forzadas (2017)

⁷ Tomado de: Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, Informe Final, plataforma transmedia, disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/violaciones-de-derechos-humanos-infracciones-al-derecho-internacional-humanitario-y-desaparicion>

b. La búsqueda de los desaparecidos tiene rostro de mujer

Según los estudios de la FNEB en los territorios que acompaña, en el 95% de los casos son las mujeres quienes asumen la búsqueda de los desaparecidos. Sobre este rol de las mujeres buscadoras, la Comisión de la Verdad concluyó en su Informe Final que “en las familias, la ausencia repentina de los hombres provocó cambios que las obligó a reorganizarse [...] Tras la muerte de los hombres, que en muchos casos eran los proveedores del hogar, las mujeres –esposas, madres, hermanas, hijas, amigas, novias, etcétera– [...] debieron asumir las funciones del fallecido”⁸ a la par que adelantan las labores de búsqueda.

Como telón de fondo de la búsqueda, se releva una grave revictimización. La búsqueda de seres queridos, como advirtió la Comisión de la Verdad, ha implicado para sus familiares, especialmente para las mujeres, estigmatización, riesgos de seguridad, maltratos y humillaciones –en especial, de funcionarios–, detrimento económico, profundización de impactos familiares, entre otros, además de afrontar los altos niveles de estrés, agotamiento y desgaste que esto causa⁹.



Gráfica 2

Fuente: Elaboración Fundación Nydia Erika Bautista

Según la FNEB, existe una clara tendencia de las madres como protagonistas de la búsqueda de los desaparecidos (59%), seguidas y/o acompañadas por las esposas o compañeras de las víctimas (14%). Hermanas (13%), e hijas y padres (4% cada uno). Igual de importantes otros parentescos como hijo, sobrina, suegra y cuñada¹⁰.

⁸ Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, Informe Final, sufrir la guerra y rehacer la vida, junio de 2022, pág. 44

⁹ Cfr. Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, Informe Final, Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas, junio de 2022, pág. 193

¹⁰ Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, *Mujeres Buscadoras, Informe presentado a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas*, Bogotá, Noviembre 2020, pág. 9

En este sentido, es importante señalar que el 13 de septiembre de 2022 fue notificado el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el que se declaró la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la desaparición forzada del líder y militante político del PCC-ML, Pedro Julio Movilla Galarcio, ocurrida el 13 de mayo de 1993. En el fallo, se hace el primer reconocimiento en la jurisprudencia de la Corte IDH de la labor de las mujeres buscadoras, quienes pueden sufrir “estigmas, violencia y discriminación asociados a roles de género” y se ven perjudicadas de manera diferencial a nivel económico, social y psicológico. Tal es el caso de Candelaria Vergara, esposa de la víctima, quien ha buscado a su esposo durante 29 años y ha soportado las cargas sociales y económicas que ello implica. La Corte IDH ordenó que se realice un reconocimiento público de responsabilidad en el que se reconozcan expresamente dichos impactos¹¹.

De acuerdo con la FNEB, durante la búsqueda de los desaparecidos, las mujeres han denunciado violencia sexual, privaciones arbitrarias de la libertad, secuestros, amenazas, reclutamiento forzado u hostigamientos de sus hijos o hermanos, vigilancia y acciones de inteligencia ilegales, extorsiones, hurtos, robo de información, desplazamiento forzado y/o exilio y serias afectaciones a su salud física y mental¹². La FNEB advierte que estos delitos son cometidos, principalmente, por razones de género y por su labor como defensoras de los derechos de los desaparecidos, pero que no han sido debidamente investigadas, judicializadas y sancionadas por las distintas entidades del Estado.

Por esta razón, el presente proyecto de ley propone la consagración del 23 de octubre como *Día Nacional de reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada*, en homenaje a su contribución a la búsqueda y al esclarecimiento de la Verdad, recordando que en dicha fecha Fabiola Lalinde fue detenida y encarcelada junto con su hijo Jorge Iván bajo cargos falsos de narcotráfico, cuando desarrollaba una intensa búsqueda de su hijo Luis Fernando Lalinde, desaparecido en el municipio de Jardín, Antioquia.

c. Las obligaciones internacionales de los Estados y el derecho a la búsqueda de los desaparecidos

El deber de búsqueda de las víctimas de desaparición forzada ha estado en el centro de la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que es posible encontrar una regulación convencional y de *soft law* que se refieren expresamente al deber de búsqueda.

La Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas consagra el deber expreso en el art. 24.3, como sigue: “Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y

¹¹ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. “Corte Interamericana condena al Estado colombiano por la desaparición forzada de Pedro Movilla y reconoce las cargas diferenciadas que sufren las mujeres buscadoras”. Publicado el 16 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/corte-interamericana-condena-al-estado-colombiano-por-la-desaparicion-forzada-de-pedro-movilla-y-reconoce-las-cargas-diferenciadas-que-sufren-las-mujeres-buscadoras/>

¹² Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, *Mujeres Buscadoras, Informe presentado a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas*, Bogotá, Noviembre 2020,

liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos". Asimismo, la obligatoriedad de la búsqueda está establecido en el art. 15 de esta Convención al determinar que todos los Estados están jurídicamente obligados a cooperar con el resto de Estados en la búsqueda de los desaparecidos: "Los Estados Partes cooperarán entre sí y se prestarán todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, así como en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos".

En complemento, los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas, aprobados por el Comité contra las desapariciones Forzadas de Naciones Unidas (abril 2019), han desarrollado estas obligaciones y establecido los siguientes deberes en el proceso de búsqueda. El respeto de la dignidad humana (Principio 2), que la búsqueda debe regirse por una política pública en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva (Principio 3), tener un enfoque diferencial, incluido el enfoque de género para mujeres adultas y adolescentes (Principio 4) y el enfoque étnico:

Principio 2. 2. El deber de reconocimiento de la dignidad de las buscadoras "como personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y riesgo y que tienen conocimientos importantes que pueden contribuir a la eficacia de la búsqueda".

3. El deber de velar y tomar medidas "para que las víctimas, incluidos los familiares, no sean objeto de estigmatización y otros malos tratos morales o difamaciones que lesionen su dignidad, reputación o buen nombre.

Principio 3.1. La búsqueda debe ser parte de una política pública integral en materia de desapariciones, en particular, en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva.

Principio 4.1. El enfoque diferencial también debe ser tenido en cuenta en la atención a quienes participan en la búsqueda, como familiares y otras personas allegadas a la persona desaparecida.

3. En los casos de mujeres —adultas y adolescentes— desaparecidas o que participan en la búsqueda, todas las etapas de la búsqueda deben realizarse con perspectiva de género.

4. En los casos de personas desaparecidas o que participan en la búsqueda y que son miembros de pueblos indígenas o de otros grupos étnicos o culturales, se tienen que considerar y respetar los patrones culturales

Particularmente, los Principios del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas (CED) y la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) establecen que el deber de búsqueda es una obligación permanente hasta que se

determine la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida y la identificación plena y formal de los restos.

PRINCIPIO 7. LA BÚSQUEDA ES UNA OBLIGACIÓN PERMANENTE. 1. La búsqueda de una persona desaparecida debe continuar hasta que se determine con certeza la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida.

Por su parte, en el Sistema Interamericano desde 2005, la Asamblea General ha emitido diversas resoluciones para que los Estados miembros den cumplimiento a los deberes internacionales relacionados con la búsqueda y el esclarecimiento de la suerte y el esclarecer el paradero de las personas desaparecidas. Adicionalmente, desde 1988, la Corte IDH ha proferido numerosas sentencias recalcando el deber de búsqueda de los Estados¹³.

Particularmente, la Corte Interamericana ha resaltado sobre el derecho a la verdad y a la búsqueda que:

La localización e identificación de las víctimas devela una verdad histórica que contribuye a cerrar el proceso de duelo de la comunidad maya Achí de Río Negro; aporta a la reconstrucción de su integridad cultural; enaltece la dignidad de las personas desaparecidas o presuntamente ejecutadas y la de sus familiares, quienes han luchado durante décadas por encontrar a sus seres queridos, y sienta un precedente para que violaciones graves, masivas y sistemáticas, como las ocurridas en este caso, no vuelvan a suceder .

Así, el deber estatal de búsqueda tiene su correlato en el derecho de las víctimas a buscar a sus seres queridos desaparecidos y en el derecho de toda persona y de la sociedad a acceder a la verdad. En esta línea, los principios rectores consagran el deber de los Estados de respetar el derecho a la participación de víctimas y de toda persona u organización con un interés legítimo y a que sus aportes y cuestionamientos sean considerados rigurosamente en el proceso de búsqueda:

PRINCIPIO 5. LA BÚSQUEDA DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN de víctimas, sus representantes legales, y “toda persona, asociación u organización con un interés legítimo. Este derecho debe estar protegido y garantizado en todas las etapas del proceso de búsqueda, (...) tener acceso a la información. Sus aportes, experiencias, sugerencias alternativas, cuestionamientos y dudas deben ser tomados en cuenta durante todas las etapas de la búsqueda, como insumos para hacer más efectiva la búsqueda, sin someterlas a formalismos que las obstaculicen¹⁴. (subrayado propio)

¹³ Corte IDH. Caso Movilla Galarcio y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 452

¹⁴ Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas fueron aprobados por el Comité contra la Desaparición Forzada el 16 de abril de 2019, en su décimo sexto período de sesiones, realizado en Ginebra del 8 al 18 de abril de 2019. Disponibles en:

El deber de proteger a quienes buscan a los desaparecidos hace parte integral del deber de garantizar la participación en condiciones seguras desde distintos ámbitos, incluidos los riesgos para la salud física y mental de personas y comunidades en el proceso de búsqueda.

PRINCIPIO 14. LA BÚSQUEDA DEBE DESARROLLARSE EN CONDICIONES SEGURAS 1. (...) Las personas que en el marco de la búsqueda y/o investigación ofrezcan testimonios, declaraciones o apoyo deben gozar de medidas de protección específicas.

2. Los Estados tienen que proveer apoyo económico a las víctimas que buscan a una persona desaparecida, tomando en cuenta el daño (...) en la economía familiar y los gastos adicionales que se tienen que asumir en el proceso de búsqueda, como transporte, alojamiento, pérdida de horas laborales y otros.

3. Los funcionarios encargados de la búsqueda deben tomar en cuenta los riesgos para la salud física y mental que las personas y comunidades pueden experimentar durante todo el proceso de búsqueda, como los que se derivan del descubrimiento de la suerte de un familiar o de la frustración de no encontrar ninguna información. En cualquier momento en el que se identifique un riesgo, desde el inicio de la búsqueda hasta incluso después de la entrega de la persona desaparecida, las autoridades competentes deberán ofrecer acompañamiento integral a las víctimas y a todas las personas involucradas en la búsqueda¹⁵.

*d. Observaciones del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas sobre Colombia*¹⁶

Para el presente proyecto de ley son de particular interés el cumplimiento de las Observaciones del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas, respecto de sus preocupaciones sobre la persistencia de las desapariciones forzadas por agentes del Estado y las perpetradas por grupos armados organizados al margen de la ley sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de agentes del Estado. Igualmente, sus recomendaciones para que las búsquedas sean llevadas adelante por las autoridades competentes, con la participación activa de los allegados de la persona desaparecida.

http://www.comisiondebusqueda.gov.co/images/abook_file/PRINCIPIOS_RECTORES_PARA_LA_BSQUEDA_DE_PERSONAS_DESAPARECIDAS.pdf

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención (2016), disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsnh1ZE8YEw29z16bGfo9KAoc%2BVYfnLpNPrvDoF5n3ySKqkt1jAviSOO5cS58M3NJrtePzAxLz4IM4PodTYFxb%2BWjgMIM337lo9Br2ceGR9xl>

Se resalta la alta preocupación del Comité contra las Desapariciones Forzadas por las alegaciones sobre hechos de hostigamiento, intimidación, ataques y amenazas de los que habrían sido objeto algunos familiares de personas desaparecidas, denunciantes de hechos de desaparición forzada, defensores de derechos humanos que asisten a las víctimas e inclusive funcionarios judiciales (arts. 12 y 24) y recomienda adoptar medidas que el Estado parte redoble sus esfuerzos para garantizar la efectiva protección de todas las personas en el marco de la búsqueda de las víctimas de desaparición forzada, contra todo maltrato o intimidación de los que pudieran ser objeto:

- b. Prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto los familiares de personas desaparecidas, los denunciantes de hechos de desaparición forzada, los defensores de derechos humanos que asisten a las víctimas y las personas que participan en la investigación de una desaparición forzada.

El Comité destaca la graves vulneraciones y violencias contra las mujeres desaparecidas y sus familiares incluidos niños y niñas mujeres en el marco de la búsqueda:

42. Asimismo, el Comité desea subrayar la singular crueldad con la que las desapariciones forzadas afectan a los derechos humanos de las mujeres y los niños. Las mujeres que son sometidas a desaparición forzada son particularmente vulnerables a violencia sexual y otras formas de violencia de género. Las mujeres que son miembros de la familia de una persona desaparecida son particularmente vulnerables a sufrir serios efectos sociales y económicos adversos, así como a padecer violencia, persecución y represalias como resultado de sus esfuerzos para localizar a sus seres queridos. Por su parte, los niños víctimas de desaparición forzada, ya sea porque ellos mismos son sometidos a desaparición o porque sufren a consecuencia de la desaparición de sus familiares, son particularmente vulnerables a múltiples violaciones de los derechos humanos, incluida la sustitución de su identidad

Persistencia de las desapariciones perpetradas sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de agentes del Estado

“23. Al Comité le preocupa que continúen dándose desapariciones perpetradas por grupos armados organizados al margen de la ley sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de agentes del Estado, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado parte para prevenir y sancionar esas desapariciones (art. 3).

24. El Comité recomienda al Estado parte que continúe sus esfuerzos con miras a prevenir e investigar de manera rápida, exhaustiva e imparcial todas las conductas contempladas en el artículo 3 de la Convención, y procesar y sancionar a los responsables.

Respecto a la búsqueda de personas desaparecidas:

26. El Comité recomienda que el Estado parte continúe e incremente sus esfuerzos de búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, de búsqueda, respeto y restitución de sus restos. En particular, le recomienda que:

a. Garantice en la práctica que, cuando se tenga noticia de una desaparición, la búsqueda se inicie en todos los casos de oficio y sin dilaciones; que se adopten medidas concretas y efectivas de búsqueda para acrecentar las posibilidades de encontrar a la persona con vida; y que se continúe la búsqueda hasta que se establezca la suerte de la persona desaparecida;

e. Vele porque las búsquedas sean llevadas adelante por las autoridades competentes, con la participación activa de los allegados de la persona desaparecida en caso de que así lo requiriesen;

f. Intensifique sus esfuerzos con miras a asegurar que todas las acciones de identificación y restitución de restos tengan debidamente en cuenta las tradiciones y costumbres de los pueblos o comunidades de las víctimas, en particular cuando se trate de víctimas pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

Finalmente, se resaltan especialmente las recomendaciones realizadas por el Comité en relación con la protección de las personas que denuncian y/o participan en la investigación de una desaparición forzada, por estar relacionadas directamente con el actual proyecto de ley:

28. El Comité recomienda que el Estado parte redoble sus esfuerzos para garantizar la efectiva protección de todas las personas a las que se refiere el artículo 12, párrafo 1, de la Convención, contra todo maltrato o intimidación de los que pudieran ser objeto. En particular, le recomienda que incremente sus esfuerzos con miras a:

a. Asegurar la implementación rápida y eficaz de los sistemas de protección previstos en los diferentes programas de atención y asistencia; garantizar la participación de las personas que deben recibir protección en la valoración de los riesgos y en la determinación de las medidas de protección; y asegurar que los sistemas de protección cuenten con los recursos necesarios para desarrollar sus mandatos de manera eficaz;

b. Prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto los familiares de personas desaparecidas, los denunciadores de hechos de desaparición forzada, los defensores de derechos humanos que asisten a las víctimas y las personas que participan en la investigación de una desaparición forzada.

42. Asimismo, el Comité desea subrayar la singular crueldad con la que las desapariciones forzadas afectan a los derechos humanos de las mujeres y los niños. Las mujeres que son sometidas a desaparición forzada son particularmente

vulnerables a violencia sexual y otras formas de violencia de género. **Las mujeres que son miembros de la familia de una persona desaparecida son particularmente vulnerables a sufrir serios efectos sociales y económicos adversos, así como a padecer violencia, persecución y represalias como resultado de sus esfuerzos para localizar a sus seres queridos. Por su parte, los niños víctimas de desaparición forzada, ya sea porque ellos mismos son sometidos a desaparición o porque sufren a consecuencia de la desaparición de sus familiares, son particularmente vulnerables a múltiples violaciones de los derechos humanos, incluida la sustitución de su identidad.** En este contexto, el Comité pone especial énfasis en la necesidad de que el Estado parte continúe integrando perspectivas de género y adaptadas a la sensibilidad de los niños y niñas en la aplicación de los derechos y obligaciones derivados de la Convención. (subrayado propio)

43. Se alienta al Estado parte a difundir ampliamente la Convención, el texto de su informe presentado en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, las respuestas escritas que ha facilitado en relación con la lista de cuestiones preparada por el Comité y las presentes observaciones finales para sensibilizar a las autoridades judiciales, legislativas y administrativas, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el Estado parte, así como a la población en general. Asimismo, el Comité alienta al Estado Parte a favorecer la participación de la sociedad civil, en particular las organizaciones de familiares de víctimas, en el proceso de implementación de las presentes observaciones finales.

Es importante señalar que el 30 de agosto de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores reconoció la competencia del Comité de Desapariciones Forzadas para recibir y examinar denuncias individuales.

Este comité es un órgano conformado por expertos independientes y se encarga de supervisar la aplicación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ratificada por Colombia a través de la Ley 1418 de 2010.

e. *Contribución a la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*¹⁷

Además de contribuir en las recomendaciones que ha emitido el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas sobre Colombia, el presente Proyecto de Ley es una contribución a la implementación de la Resolución 1325 del 30 de octubre de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y subsiguientes respecto a las “medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz”

¹⁷ ONU: Consejo de Seguridad, Resolución 1325 (2000)

Igualmente, en lo que se refiere a las medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente, las siguientes disposiciones:

8. Pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas:

a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos;

b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz;

c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial;

9. Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas.

10. Insta a todas las partes en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado;

11. Subraya la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas y, a este respecto, destaca la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía.”

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La Constitución Política de Colombia consagra en su Título II, Capítulo 1, la prohibición absoluta de la desaparición forzada y de toda forma de esclavitud y, por otra parte, establece el derecho a la igualdad de mujeres y hombres y a la no discriminación:

“Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, opinión política o filosófica.”

Resaltando este artículo la protección del derecho a la igualdad a favor de grupos discriminados o marginados y a quienes se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta *“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados... El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*.

Como se ha sustentado en las leyes que sancionan la violencia contra la mujer en Colombia, la consagración del principio de la igualdad, la condena a todas las formas de discriminación y la obligación de sancionar los abusos provee un marco suficientemente amplio para orientar las leyes, políticas y programas en relación con la detección, atención, prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres, así como la erradicación de la impunidad. Y particularmente el derecho de las mujeres a no ser sometida a ningún tipo de discriminación:

“Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación...”

Así mismo, la Constitución Política de Colombia establece el derecho a la intimidad personal, familiar y el derecho al buen nombre:

“Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”.

Igualmente, la Constitución Política consagra el derecho al libre desarrollo de su personalidad, a la libertad de conciencia y el derecho a la libre expresión.

“Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

Artículo 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia

Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley”.

La Ley 1257 de 2008, consagra garantías a las mujeres a una vida libre de violencias, en el ámbito público y privado.

Artículo 2°. Definición de violencia contra la mujer. Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.¹⁸

Mientras que el artículo 3° de la precitada ley (concepto de daño contra la mujer) para interpretar esta ley, se establecen las siguientes definiciones de daño:

a. Daño psicológico: Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.

¹⁸ Ley 1257 de 2008, *por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres*

b. Daño o sufrimiento físico: Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona.

c. Daño o sufrimiento sexual: Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal.

Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.

d. Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.

La agravación punitiva del homicidio y del homicidio en persona protegida, cuando se cometa contra una mujer por el hecho de ser mujer;

Sobre esta temática, la Corte Constitucional en sentencia SU-080 de 2020 ha dicho lo siguiente:

“Es por ello que deben buscarse soluciones en dos niveles para las medidas de reparación a las mujeres víctimas de violencia de género. En primer lugar, i) la reparación concreta a la víctima por los daños recibidos con ocasión de la violencia ejercida en su contra, y, ii) en segundo lugar, el hacerlo con un enfoque estructural y transformador para atacar las causas sistemáticas de la violencia de género contra la mujer. Esto se sostuvo por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, al afirmar que las reparaciones deben orientarse, en lo posible, a subvertir, en vez de reforzar, los patrones preexistentes de subordinación estructural, jerarquías basadas en el género, marginación sistémica y desigualdades estructurales que pueden ser causas profundas de la violencia que padecen las mujeres.”

También ha afirmado en la sentencia T-093 de 2019 que:

“A partir de la definición de violencia contra la mujer puede decirse que el derecho fundamental a una vida libre de violencia consiste en la posición jurídica que tiene toda mujer, para exigirle al Estado que se abstenga de realizar conductas que constituyan una agresión en los términos expuestos, así como para exigirle que despliegue conductas que le garanticen a la mujer no ser víctima de actos de violencia por parte de los particulares.”

En esta misma sentencia se ha afirmado que el Estado debe de adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar las distintas formas de violencia contra la mujer, según el artículo 7 de la Convención *Belem do Pará*, que vincula a todos los poderes públicos. Siendo así, es un deber que tiene el Estado promover medidas y políticas para erradicar las formas de violencia contra todas las mujeres, incluyendo aquellas que se han dedicado a ser buscadoras.

Sobre la desaparición forzada, hablando sobre los derechos de las víctimas de desaparición forzada, la Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia C-067 de 2018 lo siguiente:

“Específicamente, esta Corporación ha decantado los derechos de las víctimas de desaparición forzada, incluyendo, entre ellos, (i) el derecho al conocimiento de la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, la evolución y resultados de la investigación y el destino de la persona desaparecida; (ii) el derecho a la búsqueda, localización y liberación de quien sea objeto de dicho flagelo, o a la restitución de sus restos de haber fallecido; y (iii) el derecho a la reparación por todos los daños materiales y morales, y a una indemnización rápida, justa y adecuada, en la que se asuman las obligaciones de restitución, readaptación, restablecimiento de la dignidad y reputación, y las garantías de no repetición”

En ese sentido, en relación con la desaparición forzada, la Corte Constitucional ha redondeado las obligaciones que tiene el Estado:

En conclusión, el Estado colombiano es responsable de un amplio conjunto de obligaciones en la lucha contra la desaparición, cuyo origen primigenio, más allá de lo consagrado en tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, se encuentra en el artículo 12 de la Carta, que refiere a que nadie será sometido a desaparición forzada o a tratos crueles, inhumanos o degradantes. En virtud de este mandato, la Corte ha establecido, en línea con lo señalado por instrumentos del derecho internacional y los pronunciamientos de la Corte IDH, que más allá del derecho a la reparación que es inherente a las labores de búsqueda de las personas desaparecidas, es forzoso garantizar el derecho a la verdad, de carácter imprescriptible, y que implica el deber de adoptar medidas para localizar y liberar a las personas detenidas, conocer las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento, hallar sus restos, recibirlos y sepultarlos de acuerdo con sus creencias.

VI. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la *“situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”*.

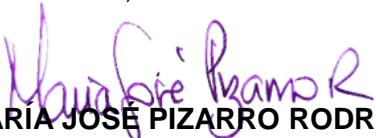
De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa otorga medidas en materia de educación, vivienda, salud y seguridad social para mujeres víctimas de desaparición forzada y que han dedicado su vida a la búsqueda de sus seres queridos, por lo que podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas quienes tengan esta calidad, o si su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil ostentan la misma condición.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibidem: *“Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”*.

VII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos, presento PONENCIA POSITIVA y, en consecuencia, solicito a la Plenaria del Senado de la República dar SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley No. 139 de 2023 Senado - 242 de 2022 Cámara. *“Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada”*, conforme al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado.

Atentamente,


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República