

Bogotá D.C., octubre de 2024

Doctor

ARIEL ÁVILA MARTINEZ

Honorable Senador

Presidente de la comisión primera permanente

Senado de la República

Bogotá

Ref: Informe para ponencia para primer debate al 'Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 589 de 2017.

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, rindo informe de ponencia para primer debate Informe para ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 589 de 2017.

Cordialmente,



CLARA EUGENIA LOPEZ OBREGÓN
Senadora de la República

INFORME PARA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 'PROYECTO DE LEY NO. 37 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 589 DE 2017.

El informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:

1. TRÁMITE
2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.
3. IMPEDIMENTOS.
4. PROPOSICIÓN.

1. TRÁMITE

A continuación, se realizará una breve reseña sobre el trámite del Proyecto de Ley No. 037 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 589 de 2017" con el propósito de que se tenga conocimiento de lo que contempla la iniciativa y de lo que quisieron plasmar los autores en aras de una mejor comprensión para el desarrollo legislativo.

El Proyecto de Ley No. 037 de 2024 fue presentado por los honorables congresistas Ariel Ávila, Alirio Uribe, Martha Isabel Alfonso, Carlos Alberto Benavides, Catherine Juvinao, Gloria Inés Flores, y Juan Pablo Salazar, cuyo objetivo es modificar el Decreto Ley 589 de 2017 para fortalecer las competencias de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y agilizar los procesos de búsqueda humanitaria y extrajudicial. El expediente del Proyecto fue radicado el 10 de septiembre de 2024 ante la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República por Yury Lineth Sierra Torres, Secretaria General de dicha Comisión. Posteriormente, el 11 de septiembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-05, designó como ponente a la Senadora Clara López Obregón, otorgándole un plazo de quince (15) días para rendir el correspondiente informe.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

2.1. OBJETO

La presente iniciativa legislativa pretende modificar el Decreto Ley 589 de 2017, con el propósito de otorgar a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado UBPD herramientas que contribuyan a agilizar y avanzar en los procesos de búsqueda humanitaria y extrajudicial, lo cual permitirá además del cumplimiento de los objetivos institucionales, la materialización de los derechos a la verdad y la reparación de las personas que buscan a sus seres queridos.

2.2. JUSTIFICACIÓN

Edificio Nuevo del Congreso (Carrera 7 # 8-68) Oficina Mezzanine Sur
Teléfono: 3823000 Ext. 4481- 4480 – 3295 Correo: clara.lopez@senado.gov.co

2.2.1 Contexto

La desaparición forzada y otras formas de desaparición han sido por años una problemática sobre la cual cientos de familias y poblaciones han exigido la creación de medidas o mecanismos que permitan hacerle frente a este fenómeno. Dicho clamor permitió que en el año 2000 se aprobara en el Senado de la República la ley 589 de 2000, mediante la cual, además de incorporar y tipificar los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y tortura, en su artículo 8 creó la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). Sin embargo, a pesar de la aprobación de la mencionada ley, el fenómeno se mantuvo debido a la falta de eficacia y eficiencia de las políticas públicas estatales.

En vista de lo anterior, los reclamos sociales se mantuvieron y se llevaron a la mesa de diálogo en La Habana, donde las víctimas presentaron propuestas para abordar la desaparición forzada y establecer un mecanismo eficaz en su lucha. Dicho reclamo constante fue, en gran medida, el motivo por el cual el 17 de octubre de 2015 la delegación de negociadores del gobierno y las Farc-EP emitieron el comunicado conjunto 062, por medio del cual determinaron medidas inmediatas de búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado. Asimismo, establecieron el primer principio de acuerdo para la conformación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD).

Posteriormente, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera fue suscrito el 24 de noviembre de 2016. En particular, de los 6 puntos acordados, el número 5 desarrolló el “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto”, e incluyó la creación de tres mecanismos, incluida la UBPD, como parte esencial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR) (ver punto 5.1.1.2).

Finalmente, por medio del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2017 se formalizó la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, siguiendo lo acordado por las partes en el Acuerdo de Paz. Posteriormente, el gobierno nacional, así como los delegados de las Farc-EP ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, comenzaron una serie de encuentros con diferentes actores de la sociedad civil para discutir el articulado que desarrollaría la reglamentación de la UBPD.

2.2.2 Naturaleza y autonomía de la UBPD

Mediante el Decreto Ley 589 de 2017 se organizó la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. En el artículo 1 de este decreto se establece que la entidad hace parte del Sistema Integral para la Paz¹ y busca contribuir a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación. Se determinó además que su periodo de duración es de 20 años prorrogables por ley.

Con respecto a la naturaleza la entidad, el referido artículo primero menciona:

¹ Sistema creado para ofrecer una respuesta a las víctimas y garantizar sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

(...)

La UBPD es una entidad del Sector Justicia, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen especial en materia de administración de personal.

La UBPD podrá realizar todos los actos, contratos y convenios en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, ajustándose a las facultades y atribuciones que le otorgan la Constitución, este decreto-ley, su reglamento y las demás normas que rijan su funcionamiento.

En este sentido, la UBPD fue dotada de especiales características como su autonomía administrativa, patrimonial y financiera. Respecto a la autonomía, ésta se refiere a la capacidad que la entidad está facultada para llevar a cabo las acciones que considere necesarias para el cumplimiento de su mandato. Para ello cuenta con un Director/a (artículo 15 -18) y un Consejo Asesor (artículo 20-22). La autonomía patrimonial, reflejada en el artículo 27 del decreto ley, se refiere a que tiene su propio patrimonio y presupuesto, con capacidad de decidir autónomamente la forma de ejecutar los recursos de su propiedad para el cumplimiento de los fines propios de su mandato.

2.2.3 Mandato humanitario y extrajudicial de la UBPD

La UBPD tiene como finalidad, por un lado, aliviar el sufrimiento de las familias de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; por otro lado, contribuir a la satisfacción de sus derechos como un desarrollo del principio de centralidad de las víctimas plasmado en el Acuerdo Final de Paz².

A raíz de lo anterior, el artículo 3 del referido Decreto Ley 589 de 2017 establece que la UBPD es una entidad de naturaleza humanitaria y extrajudicial. Sobre este primer componente, en las consideraciones del Decreto se lee:

“La naturaleza humanitaria de la UBPD como una medida efectiva para avanzar en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas, y como una respuesta pertinente a la experiencia deficiente, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, de la circunscripción de la búsqueda al ámbito del proceso penal”.

“Que la UBPD responde de manera prioritaria a la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas, y ante todo a aliviar su sufrimiento”

Para ello, la entidad debe establecer la suerte y, en la medida de lo posible, el paradero de las personas dadas por desaparecidas. Esto significa el deber de responder dos interrogantes principales a los familiares: (i) ¿Qué le pasó a la persona desaparecida? Es decir, si continúa o no con vida; y (ii) ¿dónde está?, es decir su paradero. Ambos interrogantes contribuyen a dar fin a la incertidumbre y a la prolongación del daño causado por la desaparición de un ser querido.

² Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

El mandato humanitario de la UBPD implica buscar a todas las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado de manera pronta, efectiva y célere³. Aún más, la búsqueda debe realizarse independientemente de que las personas estén vivas o muertas, y sin distinción alguna frente al tipo de delito o de conducta que condujo a la desaparición, la condición de la víctima o la identificación del presunto actor⁴.

Sobre este atributo, la Corte Constitucional afirmó que la UBPD es un organismo humanitario equiparable al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), referido en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra⁵. Al respecto, la Corte concluyó que: “*La Unidad de Búsqueda es un organismo humanitario de los mencionados en los Convenios de Ginebra, similar al CICR, que realizará sus actividades humanitarias, en el marco de la confidencialidad*”⁶.

En vista del carácter humanitario, la Corte consideró que las labores humanitarias de la UBPD están fundadas en el principio de *humanidad*⁷, el cual tiene como base aliviar el sufrimiento de los seres humanos en todas las circunstancias. Dice la Corte: “*El principio humanitario es la base de las labores humanitarias del CICR y es una expresión de la Cláusula Martens del Derecho Internacional Humanitario, es decir, de los principios elementales de humanidad*”⁸.

Bajo esta consideración, la UBPD como un ente de carácter humanitario, se rige por los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia⁹ acogidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 46/182 del 19 de diciembre de 1991. Ello implica que:

- (i) Todos los esfuerzos de la entidad se dirijan a aliviar el sufrimiento de las personas dadas por desaparecidas y sus familiares, respetando la dignidad humana y protegiendo su vida. *Humanidad*.
- (ii) La entidad realiza su actividad sin discriminación alguna por razones étnicas, religiosas, de género, o por motivos afines al tipo o grado de participación en el conflicto. *Imparcialidad*
- (iii) Las acciones de la entidad no pueden favorecer o afectar la situación de las partes. *Neutralidad*
- (iv) La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo. *Independencia*

Por otro lado, con respecto al carácter extrajudicial, este es el atributo que se le dio a la entidad con el propósito de cumplir con su atributo humanitario. Para la Corte Constitucional, el carácter extrajudicial es esencial para que aquellos que hacen participado del conflicto (de forma directa o indirecta) y las propias

³ Corte Constitucional. Sentencia C-473 de 2005.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

⁹ Este principio fue incorporado en la resolución 58/114 de 2004 de Naciones Unidas.

víctimas suministren información, y con ello se pueda cumplir con el mandato atribuido a la UBPD¹⁰. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018 mencionó que: *“El carácter humanitario de la UBPD está esencialmente asociado a su carácter extrajudicial. El constituyente derivado, en implementación del Acuerdo Final, optó por crear una entidad para la cual la búsqueda de personas desaparecidas, la identificación y la entrega, no estuviera supeditada o subordinada a un proceso penal”*¹¹.

Es el rasgo extrajudicial, el que permite que las personas que tengan información relacionada con la desaparición puedan entregarla a la entidad sin miedo a tener alguna repercusión de tipo penal¹². En esa medida, la información que recaba la UBPD no tiene por objetivo adelantar un procedimiento contenido en la jurisdicción penal y por ende, no podrá ser utilizada en procesos judiciales.

Asimismo, surge otro aspecto derivado de este atributo que concierne a las consideraciones relacionadas con el acceso y la protección de en los que se tenga conocimiento de la presunta ubicación de personas, cuerpos o cuerpos esqueletizados de las personas dadas por desaparecidas. Las disposiciones pertinentes sobre este tema se encuentran en los artículos 6 al 9 del Decreto Ley 589 de 2017.

En estas normas se consagran los siguientes requisitos generales para el acceso a lugares:

- El plan nacional o regional de búsqueda deben indicar el presunto lugar o lugares. En el plan se deben señalar las razones por las cuales es necesario realizar dicho procedimiento.
- Medie una con autorización previa al acceso y debidamente motivada del Director/a de la UBPD en donde se evidencie expresamente el cumplimiento de los requisitos y la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la medida.

Ahora bien, en estas también normas se presentaron una clasificación y condiciones para el acceso a cada uno de los tipos de lugares:

A. Cuando no existe expectativa razonable de intimidación, como los bienes públicos, o de uso público, o a campo abierto o los abandonados.

Además de las reglas generales mencionadas, se requiere autorización emitida por autoridad que controle la administración del lugar.

B. Cuando existe una expectativa razonable de intimidación.

En estos casos, además de los requisitos generales, se previeron dos condiciones: La primera, que medie consentimiento expreso del propietario o tenedor del bien. En segundo lugar, si no existe consentimiento, se le notificará el acto administrativo que ordena la búsqueda, siempre y cuando no se trate de un lugar de habitación o domicilio.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018.

C. Lugares de habitación y domicilio.

En estos casos, además de los requisitos generales, en caso de que no medie el consentimiento expreso del propietario o simple tenedor del bien, la UBPD puede solicitar autorización judicial para el acceso a la Sección de Revisión de la JEP.

En síntesis, la UBPD no requiere orden ni autorización judicial para cumplir con las actividades humanitarias y extrajudiciales propias de su mandato. Ejemplo de estas puede ser el acceso a lugares de interés forense en los que se tenga conocimiento de la presunta ubicación de personas, cuerpos o cuerpos esqueletizados de las personas dadas por desaparecidas, cuando no exista una expectativa razonable de intimidad. (Salvo lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Ley 589 de 2017, cuando el lugar coincida con la casa de habitación y no se cuente con el consentimiento del propietario o tenedor).

2.2.4 Acceso a la información y el Consejo Asesor de la UBPD

Ahora bien, otra atribución que se le dio a la UBPD para cumplir con su mandato fue la referida al acceso a información, que se encuentra contenida en los artículos 11 al 14 del Decreto Ley mencionado. Estas normas tienen el propósito de permitir que la entidad pueda tener acceso a la mayor cantidad de información que le permita avanzar en las labores de investigación humanitaria y extrajudicial. Para ello, se prevé que es obligación de todas las entidades del Estado prestar su colaboración a la Unidad en el cumplimiento de sus funciones y brindarle: *“toda la información que tengan a su disposición en lo relacionado con las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”*.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-067 de 2018, determinó que el sentido de esta norma es compatible con la Ley 1712 de 2014¹³ y refiere que se extrae del principio constitucional de colaboración armónica (CP art. 113), pues se entiende que todas las entidades públicas, así como las personas, naturales y jurídicas, que presten servicios públicos, desempeñen función pública o administren fondos o recursos de naturaleza pública, y las empresas en las que el Estado tenga participación, estarán obligadas a entregar a la UBPD, toda la información que tengan a su disposición, sea de su origen o derivada de otras fuentes, pero que esté relacionada con las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado¹⁴.

Por último, el artículo 20 del Decreto Ley constituye al Consejo Asesor de la UBPD, cuya función principal es asesorar al Director (a) en el cumplimiento de sus funciones. El artículo 21 determina la estructura del mismo y está compuesto por dos tipos de miembros: entidades del estado (8) y organizaciones de la sociedad civil (6).

La Corte Constitucional no advirtió reparó alguno frente a este artículo pues refirió que: *“la creación del Consejo Asesor (art. 20); la determinación de sus miembros (art. 21); la forma y periodicidad de su escogencia (arts. 21 y 24); la categorización de sus funciones (art. 22); y el señalamiento del período y*

¹³ Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, que determina los sujetos obligados a garantizar el derecho de acceso a la información pública

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

lugares de sesión (art. 23); hacen parte del ejercicio de la libertad de configuración del legislador extraordinario en la determinación de la estructura y el funcionamiento de la administración nacional¹⁵.

2.2.5 Condiciones que hacen necesaria la modificación normativa

Aunque la UBPD ha sido dotada con una naturaleza, características y atribuciones específicas para cumplir su mandato, se han identificado obstáculos, dificultades y aspectos que requieren modificaciones. Estas mejoras están destinadas a fortalecer, agilizar o hacer más eficientes las acciones que lleva a cabo la entidad y en últimas a satisfacer los derechos de las personas que aún continúan buscando a sus seres queridos desaparecidos, bajo la óptica del mandato humanitario que guía el accionar de la entidad.

En este contexto, se presenta el siguiente proyecto de ley que propone modificar ciertos artículos del Decreto Ley 589 de 2017. Esta propuesta de modificación se presenta en consideración al periodo de 20 años de duración de la entidad, reconociendo la necesidad de que se enfoquen los esfuerzos en maximizar el alivio del sufrimiento durante el tiempo restante.

Para ello, se han considerado las siguientes modificaciones al Decreto Ley 589 de 2017:

1. En el artículo 2 del proyecto de ley se plantea modificar el artículo 1 del Decreto Ley 589 de 2017. Esto busca establecer un marco legal específico para la administración de personal dentro de la entidad, con el fin de regular de manera más efectiva las diversas situaciones que surgen en la UBPD, las cuales se originan como consecuencia de las características únicas que posee, entre ellas el hecho de que la totalidad de los cargos son de libre nombramiento y remoción a excepción del de Director/a, lo cual implica que a diferencia de las demás entidades del Estado, no tenga un régimen de carrera administrativa y las particularidades de la Entidad conllevan a que no le resulten aplicables una gran cantidad de normas que regulan situaciones administrativas.

En este último sentido, las normas con base en las cuales la UBPD debe actualmente adelantar la administración de personal son vetustas, pues son los Decretos ley 2400 y 3074 de 1968, que generan dos dificultades principales, por un lado se trata de disposiciones que han sufrido distintos tipos de modificaciones y reformas, lo cual en algunos eventos dificulta identificar que parte de su articulado se encuentra vigente, teniendo en cuenta que la producción normativa en esta materia es notoria, y de otro lado son normas que no contemplan de manera íntegra la ingente cantidad de situaciones en las cuales se puede ver inmerso el personal de la Entidad, por lo que en muchas ocasiones para poder solucionar casos concretos se hace necesario el uso de la analogía.

Debe igualmente resaltarse que, la UBPD es el único mecanismo del SIVJRN que no cuenta con esta facultad, sin que se encuentre una razón de fondo para ello, al contrario, se advierte a partir de las características *sui generis* que poseen estas entidades, la necesidad de contar con herramientas idóneas para atender las particularidades que no se presentan en otras instituciones del Estado.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2018.

2. En el artículo 2 del proyecto de ley se propone modificar el artículo 1 del referido Decreto Ley 589 de 2017 con el propósito de que la entidad pueda celebrar contratos con un régimen legal especial.

Esto, porque la UBPD está adelantando sus procesos contractuales en el marco de la Ley 80 de 1993, situación que ha dificultado y dilatado el desarrollo de las acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda, atendiendo a que las mismas, no pueden ser tramitadas con la celeridad requerida, toda vez que se deben agotar los requisitos y etapas señaladas en la normativa mencionada, lo cual limita el campo de acción de la Unidad.

Expuesto lo anterior, se requiere la modificación del régimen contractual de la UBPD en el sentido que se determine que la entidad contará con un régimen legal especial como se acogió para las demás entidades del SIVJNR, circunstancia que impactará positivamente en el avance y concreción de las metas institucionales propuestas.

3. El artículo 3 del proyecto pretende modificar el artículo 6 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual hace referencia a las reglas de acceso y protección de lugares en los que la Unidad lleve a cabo sus funciones de búsqueda, localización e identificación.

Dado que la UBPD necesita acceder a sitios que podrían estar en riesgo debido a causas tanto humanas como naturales, es imperativo que la Entidad tome medidas inmediatas para garantizar la seguridad en esos entornos. Actualmente, no existe un procedimiento rápido y eficiente para esta protección, por lo que se requiere la creación de un mecanismo ágil y eficaz que permita a la UBPD requerir a las autoridades municipales y departamentales que adopten todas las medidas necesarias para proteger estos lugares.

En caso de que los servidores públicos no cumplan con estas medidas, el proyecto de ley estipula que se considere una falta disciplinaria gravísima, y que la entidad informará a la Procuraduría General de la Nación para que inicie la investigación correspondiente.

El artículo 4 del proyecto de ley modifica el artículo 7 del Decreto Ley 589 de 2017, relativo al acceso y protección de lugares cuando no exista una expectativa razonable de intimidad. Se propone modificar el numeral 2 de este artículo en el sentido que la administración del sitio, sea una persona natural o jurídica, deberán prestar toda la colaboración a la UBPD para el acceso al lugar y desarrollo de la intervención.

El artículo 5 del proyecto de ley modifica el artículo 8 del Decreto Ley 589 de 2017, relativo al acceso y protección de lugares cuando exista una expectativa razonable de intimidad. Se modifica el numeral 2 del artículo, relativo a los casos en los que no medie consentimiento, incorporando a *“la persona que se encuentre en el lugar y pueda resultar afectado con el procedimiento”*

El artículo 6 del proyecto de ley incorpora un párrafo común a los artículos 7 y 8 del Decreto Ley 589 de 2017. Este párrafo hace referencia a que la UBPD puede requerir a las autoridades municipales y departamentales para que adopten medidas que garanticen la intervención. También se contempla que los funcionarios públicos que dilaten u obstruyan estas medidas incurrirán en falta disciplinaria y la entidad informará a la Procuraduría General de la Nación para que adelante

la investigación correspondiente. Además, se contempla la posibilidad de que la UBPD imponga multas a quien impida el desarrollo de sus labores humanitarias.

4. El artículo 7 del proyecto de ley modifica el artículo 13 del Decreto Ley 589 de 2017, pues aunque las Entidades del Estado tienen el deber de entregar a la UBPD toda la información que tengan a su disposición en lo relacionado con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, la Unidad se ha encontrado con la renuencia y/o expresa negativa a proporcionar la información solicitada. Así las cosas, se requiere la generación de una consecuencia jurídica que conmine a las Entidades a remitir la información o documentos requeridos.

Por lo cual, se propone que los servidores públicos que nieguen u obstruyan el acceso a información, incurrirán en falta gravísima. También se contempla la posibilidad de que la UBPD pueda imponer multas a las personas naturales o jurídicas de derecho privado que obstruyan o nieguen el acceso a información e incumplan con las obligaciones contempladas en el Decreto Ley.

5. En el artículo 8 del proyecto de ley se propone la modificación del artículo 21 del Decreto 589 de 2017, en dos sentidos.

El primero pretende ampliar a 4 años el tiempo de duración de los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, toda vez que se ha advertido en la práctica que, un año es un lapso muy corto para que estas personas puedan ejecutar cabalmente sus labores, pues existen proyectos de la Entidad que requieren una amplia fase de planeación y estructuración, que puede superar el periodo de los delegados con quienes se empieza a formular, lo cual en algunas ocasiones genera dificultades principalmente referidas a reprocesos impactando de manera negativa la gestión de los proyectos de la UBPD.

Además un periodo de un año es corto, para que estos delegados se informen plenamente de los procesos, acciones y proyectos de la Entidad, por lo que buena parte de su periodo se enfoca en el aprendizaje, no pudiendo usufructuar plenamente esa etapa postulando sus visiones y proposiciones, por ello se estima que cuatro años es un lapso prudente que contribuye a una mejor gestión de estos delegados ante el Consejo Asesor.

En segundo sentido se propone excluir como miembro del Consejo a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV), dado que esta entidad ya culminó su mandato. También se propone excluir la participación de un delegado/a de las organizaciones civiles con especialidad técnico-forense, puesto que a pesar de que han pasado más de cinco años de procesos de elección de delegados/as, solo en una oportunidad ha sido posible contar con esta representación. Adicionalmente, existe un número limitado de organizaciones de la sociedad civil con esta especialidad que pese a que se han postulado, no cumplen con los requisitos mínimos para participar en el proceso, razón por la cual ha tenido que declararse desierta la elección en reiteradas oportunidades.

6. Por último, en el artículo 9 del proyecto se sugiere sustituir las menciones de “restos”, “restos óseos”, “cadáver” y “cadáveres” por el término “cuerpos” en el Decreto Ley 589 de 2017. Este

cambio tiene como objetivo preservar la dignidad de las personas dadas por desaparecidas y evitar su revictimización.

En razón a estas consideraciones, se presenta el siguiente proyecto de Ley que modifica el Decreto Ley 589 de 2017, que organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).

2.2.6 Consideraciones finales

La desaparición forzada en Colombia no es solo una de las formas más graves de violación de derechos humanos, sino también uno de los retos más complejos para el Estado colombiano. Desde la década de los 70, con la intensificación del conflicto armado interno, se estima que más de 99,000 personas han sido víctimas de desaparición forzada, según cifras de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Esta cifra es alarmante, y representa el dolor de miles de familias que aún hoy esperan respuestas sobre el paradero de sus seres queridos.

El problema radica no solo en la magnitud del fenómeno, sino en la complejidad de las dinámicas que lo originaron y que aún hoy, en tiempos de post-conflicto, siguen siendo difíciles de abordar. La Ley 589 de 2000, que tipificó delitos como el genocidio, la desaparición forzada y el desplazamiento forzado, fue un paso importante, pero insuficiente. La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD) creada bajo esta ley no tuvo los recursos ni las capacidades necesarias para enfrentar un fenómeno tan extendido y sistemático.

Con la firma del Acuerdo de Paz en 2016, la creación de la UBPD se convirtió en una piedra angular del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), que busca brindar respuestas efectivas a las víctimas. La UBPD tiene un mandato netamente humanitario y extrajudicial, lo cual le permite actuar con mayor agilidad que otros mecanismos judiciales, y su objetivo central es aliviar el sufrimiento de las familias, dando respuesta a dos interrogantes cruciales: ¿qué ocurrió con la persona desaparecida? y ¿dónde está?

No obstante, la UBPD enfrenta múltiples desafíos que han limitado su capacidad operativa. Uno de ellos es la falta de un régimen de contratación adecuado, que le permita contratar personal bajo condiciones especiales, acordes con la naturaleza de su trabajo. Actualmente, al estar sujeta a la Ley 80 de 1993, la entidad debe cumplir con una serie de procedimientos administrativos y contractuales que retrasan significativamente los procesos de búsqueda. Además, la UBPD ha encontrado una resistencia considerable por parte de ciertas entidades y servidores públicos para entregar la información requerida, lo que ha obstaculizado su labor. Según informes internos, aproximadamente un 30% de las solicitudes de información dirigidas a entidades estatales y privadas no reciben una respuesta adecuada o oportuna, lo que retrasa las investigaciones y aumenta el sufrimiento de las familias.

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo modificar el Decreto Ley 589 de 2017 para dotar a la UBPD de herramientas más ágiles y efectivas. Entre las modificaciones propuestas, se incluye la creación de un régimen especial de contratación, que le permita a la entidad contratar personal especializado de forma más rápida y eficiente. Asimismo, se plantea la implementación de sanciones

más estrictas para los servidores públicos que obstruyan o dilaten la entrega de información, con multas que podrían oscilar entre 1 y 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes, dependiendo de la gravedad de la falta.

Otra de las modificaciones clave es la extensión del período de los delegados de las organizaciones de la sociedad civil en el Consejo Asesor de la UBPD de 1 a 4 años, lo cual permitirá a estos actores tener un mayor impacto en la planificación y ejecución de los proyectos de la entidad. El trabajo de la UBPD no puede verse limitado por la constante rotación de sus delegados, ya que su función es esencial para la implementación de los enfoques diferenciales de género y étnico, fundamentales para abordar la desaparición forzada de manera integral.

Finalmente, es fundamental reconocer que la desaparición forzada no solo deja un vacío en las familias, sino que también genera profundos impactos sociales, económicos y psicológicos. Se estima que cada caso de desaparición forzada genera, en promedio, un impacto directo en al menos 10 personas del núcleo familiar cercano, lo que evidencia la urgencia de fortalecer los mecanismos de búsqueda y reparación.

3. IMPACTO FISCAL

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, en la sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el

que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)"

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

4. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, invito a los Honorables Senadores que integran la Comisión Primera de Senado, dar primer debate en Comisión al Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 589 de 2017." conforme al texto propuesto por los autores de la iniciativa.

Cordialmente,



CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República