



Bogotá D.C., 28 de julio de 2017

Honorable

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado (e)

Corte Constitucional de Colombia

E. S. D.

Ref. Artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2017
“por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.”

Expédiente: RPZ-0003

ALBERTO YEPES PALACIO y **JULIÁN ANDRES ARIZA**, Coordinador y Abogado del Observatorio de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, **JOMARY ORTEGÓN OSORIO**, **SORAYA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**, **JOSÉ JANS CARRETERO PARDO**, Presidente, Abogada y Abogado del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, **ADRIANA ARBOLEDA BETANCUR**, Abogada de la Corporación Jurídica Libertad, **YANETTE BAUTISTA MONTAÑEZ**, Directora de la Fundación Nydia Erika Bautista, **DIANA ARANGO GÓMEZ**, Directora de EQUITAS, **SERGIO AUGUSTO OCAZONEZ MERCHÁN**, Colectivo Socio jurídico Orlan Fals Borda, **MARTHA V. BURBANO A.** Directora Ejecutiva de la Corporación para el desarrollo Regional, colombianos mayores de edad, vecinos de Bogotá, identificados como aparece al pie de nuestras respectivas firmas, de conformidad con lo prescrito en el Acto Legislativo 01 de 2016 que establece el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el Decreto 121 de 2017, presentamos ante la Honorable Corte Constitucional **intervención ciudadana** sobre el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2017 *“por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.”*



I. DISPOSICIÓN OBJETO DE ESTUDIO:

*“Artículo transitorio 3°. Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado **será un ente del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica.** La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y razón del conflicto armado tendrá carácter humanitario y extrajudicial y dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de sus restos. La ley reglamentará la naturaleza jurídica, el mandato, funciones, composición, y funcionamiento de la Unidad, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas sobre su gestión, siempre que ellos no menoscaben su autonomía. La ley establecerá las atribuciones necesarias con las que contará la UBPD para cumplir efectivamente su mandato de búsqueda humanitaria y extrajudicial. En todo caso, las actividades de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado no podrán sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado.*

Los órganos del Estado brindaran toda la colaboración que requiera la unidad. Se deberá promover la participación de las víctimas y sus organizaciones en todas las fases del proceso de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”.

II. ANÁLISIS DE LA DISPOSICIÓN OBJETO DE ESTUDIO

A diferencia de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad¹, la Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (en adelante, UBPD) no será un ente autónomo del orden nacional ni tendrá un régimen legal propio. El desconocimiento de la UBPD como ente autónomo según la redacción del artículo 3° transitorio del Acto Legislativo, lo cual suscita diversas preocupaciones, que se agudizan al efectuar una lectura conjunta con el artículo 1° del Decreto Ley 589 de 2017, por medio del cual se organiza ésta Unidad. Existe preocupación, de un lado, porque el legislador da a entender que todos los componentes del Sistema Integral

¹ Artículo transitorio 2°, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la reconciliación y la convivencia.



de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición no se encuentran al mismo nivel y que por ende, no todos tienen la misma relevancia a pesar de que la letra y el espíritu del Acuerdo Final suscrito entre Gobierno y las FARC estableció lo contrario **(a)**, y de otro lado, porque sujetar la Unidad al sector justicia se traduce, como se demostrará a continuación, en poner límites u obstáculos al ejercicio de su mandato **(b)**.

a. ¿Existía razón alguna para que el legislador no haya reconocido el mismo rango y autonomía a todos los componentes del SIVJRNR?

El Acuerdo final del 24 de noviembre de 2016, dispuso en el punto 5.1.1.2 que la UBPD sería “*una unidad especial de alto nivel con carácter excepcional y transitorio (...)*”. Asimismo, estableció que esta Unidad gozaría “*de la necesaria independencia y de la autonomía administrativa y financiera para garantizar la continuidad en el tiempo del cumplimiento de sus funciones*”² Es decir, que del espíritu del Acuerdo se desprende que la Unidad debía ser un órgano autónomo e independiente en los términos del artículo 113 de la Constitución.

No obstante, el Congreso de la República por medio del artículo 3º transitorio del Acto legislativo objeto de estudio, dejó a la Unidad, constitucionalmente desprovista de su calidad de ente autónomo, de alto nivel, del orden nacional y avaló que la definición de su régimen jurídico se realizara a través de una norma legal, para el caso concreto, a través del artículo 1º del Decreto-Ley 589 de 2017. Esto aún cuando en el Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo número 02 de 2017 Senado, 002 de 2016 Cámara (acumulado) con proyecto de acto legislativo número 003 de 2016 Cámara³, constaba que:

1. En audiencia pública los ciudadanos Juan Carlos Ospina de la Comisión Colombiana de Juristas y William Rozo, expresaron respectivamente que:

- “*[e]n Colombia ya existe una Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas que no ha cumplido con su objeto y no lo ha hecho porque tiene una deficiente capacidad técnica y operativa, por eso esta Unidad planteada debe gozar de autonomía plena para poder garantizar su labor*”⁴.

² Acuerdo Final para la terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, p. 139

³ GACETA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, http://www.imprensa.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=63&p_numero=02&p_onsec=47389

⁴ Ibídem, punto 12.



- Se debe “fortalecer la autonomía de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, argumentando que de no hacerlo sucederá lo mismo a lo que sucede actualmente con la inoperancia de la Comisión Vigente; propone además que se amplíe no solo a la búsqueda de personas desaparecidas en el marco del conflicto sino también a todas las víctimas de los Agentes del Estado”.

2. El contenido del texto definitivo de la sesión extraordinaria de plenaria de cámara al proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2016 cámara, acumulado con el proyecto de acto legislativo número 003 de 2016 cámara, ponía de presente que:

“[l]a Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas cuya función es coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón de conflicto armado que se encuentren con vida y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de sus restos, no tiene la denominación de ente autónomo”.

3. Tanto el texto propuesto del proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 senado, 002 de 2016 cámara (acumulado) con proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2016 cámara, como el texto aprobado en Comisión primera del senado del proyecto de Acto legislativo número 02 de 2017 senado, 002 de 2016 cámara (acumulado) con proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2016 cámara, se establecía que:

“La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado será un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica, sujeta a un régimen legal propio”.

Luego, no se explica sobre qué fundamento, al final del trámite, la Comisión de conciliación⁵ decidió negar a la Unidad la posibilidad de ser un ente autónomo y de regirse por un régimen legal propio. Al contrario, parece una decisión deliberada y ausente de justificación razonable, que además de ser contraria a lo establecido por el Acuerdo Final, pone en una posición inferior a la Unidad con respecto de los otros dos componentes del sistema: esto es a la JEP y a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, los cuales

⁵GACETA 153 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=797&p_numero=002&p_consec=47478



quedaron facultados constitucionalmente para ejercer su mandato con autonomía y regularse a través de un régimen legal propio.

Esta redacción final que desconoce la autonomía de la Unidad resulta, *inter alia*, contraria con la exposición de motivos inicial del proyecto de acto legislativo 003 de 2016 cámara⁶, donde se hacía especial ahínco en el hecho que:

“Un informe reciente del Centro Nacional de Memoria Histórica titulado ¿Hasta encontrarlos? reveló que en Colombia han sido desaparecidas 60.630 personas en los últimos 45 años en el marco del conflicto armado. Sus familiares continúan a la espera de conocer el paradero de estas víctimas o de sus restos mortales y recibirlos de manera digna. Por esta razón, se acordó la creación de la UBPD siguiendo con la fórmula exitosa de articular mecanismos judiciales y extrajudiciales en procesos de transición reconocida por la Corte Constitucional, el proyecto de acto legislativo contempla la creación de la UBPD. Esta Unidad tendrá un carácter humanitario que facilitará la dirección, coordinación e implementación de las labores de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de restos mortales en caso de fallecimiento.

La creación de la UBPD resulta conforme con las obligaciones que tiene el Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitaria de prestar todo el auxilio posible en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas, y en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación y la restitución de sus restos, y desarrolla la Constitución Política en tanto que los instrumentos de derecho internacional que contienen estas disposiciones hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Tanto la Comisión como la Unidad hacen parte del Sistema Integral como mecanismos extrajudiciales que pretenden satisfacer principalmente el derecho a la verdad de las víctimas sin someterlas a los largos tiempos procesales que caracterizan a los mecanismos judiciales. De esta manera, aquello que no pueda ser o difícilmente sea corroborado bajo la rigurosidad de una prueba judicial ante un juez, sí podría ser relatado ante estos mecanismos extrajudiciales para que las víctimas conozcan de manera amplia lo ocurrido”.

De otra parte, cabe destacar que ante la redacción aprobada por la Comisión de Conciliación del Senado, la Mesa de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la

⁶GACETA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=03&p_numero=003&p_consec=469, 97



Coordinación Colombia Europa Estados Unidos radicó el 28 de marzo del presente año, una constancia expresando su preocupación en los siguientes términos:

“Haber deferido a la ley la reglamentación de la UNBPD tiene también el inconveniente de que las disputas por el control burocrático de la nueva institución pueden convertirla en una entidad poco eficaz, inútil para los anhelos y los derechos de las víctimas y proclive a fenómenos de corrupción”.

“Haber desconocido la prioridad de las víctimas de desaparición forzada en la configuración normativa de la entidad responsable de la búsqueda y negado la naturaleza de alto nivel a la entidad que debe llevar a cabo a las actividades de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de 60,000 personas, en su gran mayoría desaparecidas por fuerzas estatales o por estructuras con las cuales estas colaboraron, es desconocer la autenticidad de los acuerdos y el principio de buena fe en la implementación de los mismos”.

En conclusión, el legislador, al negar a la Unidad la calidad de ente autónomo de alto nivel y del orden nacional capaz de regirse por un régimen legal propio, y al permitir que la definición de su régimen jurídico se hiciera a través de una norma legal posterior, no solo no respetó el mandato del punto 5.1.1.2 del Acuerdo final que disponía la creación de una entidad de *Alto Nivel*, sino que además, desatendió sin justificación aparente la redacción de los proyectos iniciales aprobados en Cámara y en Senado así como las observaciones formuladas por la sociedad civil y organizaciones en el marco de las audiencias públicas llevadas a cabo durante el trámite. Insumos que claramente apuntaban a reconocer a la UBDP un estatus equivalente al que tienen los otros dos componentes del SIVJRNR.

Dicho esto, resulta procedente preguntarse ¿qué implicaciones trae consigo la falta de autonomía de la UBDP y su adscripción a una de las ramas del poder público?

b. Implicaciones de la falta de autonomía de la UBDP y su sujeción a otra entidad

La falta de autonomía enunciada en el acápite anterior y la sujeción de la Unidad al sector justicia enunciada en el artículo 1º del Decreto-Ley 589 de 2017, genera ambigüedades y serias consecuencias sobre las cuales es necesario llamar la atención:

i. En el artículo 1º del Decreto-Ley 589 de 2017 se establece que la UBDP *“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 primera inquietud



que se pone de presente, y que a pesar de derivarse del Decreto ley y no tanto del Acto Legislativo objeto de estudio, tiene su génesis precisamente en la redacción de éste último, es que se afirma que la UBPD hace parte del “sector justicia”, sin embargo, ni la Constitución ni la ley definen claramente que se entiende por sector justicia, es decir, que esta categoría resulta un tanto vaga y atípica a la luz del marco jurídico que organiza la estructura administrativa del Estado. Esto genera sin duda, confusión con respecto a la ubicación exacta de la Unidad dentro de la organización del Estado.

ii. Variaciones en la definición y ejecución de la política de búsqueda de la UBPD. Si se logra delimitar qué se entiende por *sector justicia* y se establece que es el Ministerio de Justicia y del Derecho quien se encuentra a la cabeza de éste y por ende de la Unidad, nos preocupa que al finalizar el término de su vigencia, la Unidad no haya podido alcanzar los resultados previstos ya por la precariedad de los recursos de que adolece este Ministerio y/o debido a la injerencia que puedan tener los lineamientos de uno y otro ministro de turno en la definición y ejecución de la política de búsqueda de la UBPD si ésta no es una prioridad.

Es precisamente por esta razón, que se hace hincapié en la necesidad que la UBPD tenga suficiente autonomía e independencia frente a las ramas del poder público, y que en esta línea, pueda actuar sin restricciones, ni dependencia de las políticas del Ministro de turno, sino que la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el conflicto, responda a una política de Estado y no de gobierno particularmente, en aquellos casos en los que estén involucrados agentes del Estado⁷.

iii. Capacidad presupuestal para la ejecución de sus labores. Dados los conocidos límites presupuestales del Ministerio de justicia y del Derecho, preocupa que la UBPD estando adscrita al sector justicia, y en particular, al Ministerio de Justicia y del Derecho, no pueda acceder a los recursos necesarios para desarrollar su mandato. En razón a la tecnicidad y científicidad de los procedimientos que efectuará la UBPD, es necesario que esta sea una entidad autónoma e independiente que reciba financiación directa, ya por parte del Estado o de la cooperación internacional. Dicho de otro modo, el desconocimiento de su autonomía conlleva a que su labor esté condicionada a la disponibilidad de recursos que sean asignados al sector al cual pertenece que de antemano son ya precarios.

iv. Interrelación y coordinación con otras entidades del Estado. Supeditar la UBPD a otra entidad como el Ministerio de Justicia y del Derecho o

⁷ https://colombiaplural.com/wp-content/uploads/2017/02/fi_name_recurso.906.pdf



afirmar su pertenencia a un determinado “sector” del Estado, se traduce en convertirla en una entidad de segundo nivel que en la práctica dependerá de las directrices del ministerio o de otras entidades del sector para poder desenvolverse e interactuar con otras instituciones del Estado para el ejercicio de su mandato. No es irrisorio pensar que debido a la falta de rango autónomo y de superior nivel de la Unidad en la estructura del Estado, las demás entidades no atiendan a sus requerimientos y lo hagan con parsimonia. Ello, se contradice con “el alto nivel” estipulado en el Acuerdo Final de Paz Gobierno-FARC que estableció claramente que: “el Gobierno Nacional pondrá en marcha en el marco del fin del conflicto y tras la firma del Acuerdo Final , una unidad especial de alto nivel con carácter excepcional y transitorio, con fuerte participación de las víctimas, para la búsqueda de todas las personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.”

v. **Legitimidad de la UBPD.** Para ser percibida por todas las víctimas como una entidad imparcial en la que se puede confiar y para superar las políticas y errores del pasado, la UBPD debe ser una entidad autónoma e independiente de las ramas del poder público. Una de las obligaciones de los Estados en el marco del posconflicto es buscar que la sociedad recupere la confianza en sus instituciones. La UBPD debe ser capaz de generar ante la opinión pública la certeza que, *inter alia*, las personas desaparecidas en el marco del conflicto por agentes estatales y otros actores armados serán buscadas seriamente y que al final de su mandato el derecho a la verdad de las víctimas habrá sido satisfecho en gran medida gracias a la imparcialidad de su labor⁸.

III. PETITORIO

En mérito de lo expuesto, solicitamos a esta Honorable Corte que:

Declare la **exequibilidad condicionada** del artículo 3º del acto legislativo 001 de 2017, estableciendo que, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado gozará de la necesaria independencia y de la autonomía administrativa y financiera como ente autónomo del orden nacional, ubicada al más alto nivel de la estructura estatal, y contará con un régimen legal propio, en consonancia con lo convenido en el punto 5.1.b. del acuerdo final para la terminación del conflicto que expresamente dispuso que la UBPD “*Será una unidad especial de alto nivel de carácter humanitario y extrajudicial*”.

⁸ *Ibidem*.



Firman:

JULIAN ANDRES ARIZA TOPAHUESO

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos

CC. 1019079952

ALBERTO YEPES PALACIO

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos

CC. 70.559.780

ADRIANA ARBOLEDA BETANCUR

Corporación Jurídica Libertad

CC. 43.439.816



YANETTE BAUTISTA MONTAÑEZ

Fundación Nydia Erika Bautista

CC. 41.656.653

DIANA ARANGO GÓMEZ

EQUITAS

CC.52950973

SERGIO AUGUSTO OCAZONEZ MERCHÁN

Colectivo Socio jurídico Orlan Fals Borda

C.C. 1.016.025.875

JOMARY ORTEGÓN OSORIO

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

C.C. 52.537.603



SORAYA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
C.C. 46.363.125

José Jans C.P.

JOSÉ JANS CARRETERO PARDO
Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
C.C. 1.010.194.876

MARTHA V. BURBANO A.
Corporación para el desarrollo Regional
CC 31.627.932