



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 676

Bogotá, D. C., lunes, 12 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES

INFORME NEGATIVO DE LA COMISIÓN ACCIDENTAL DESIGNADA AL RECURSO
DE APELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 311 DE 2024 SENADO, 166 DE 2023
CÁMARA, ACUMULADO CON LOS PROYECTOS NÚMERO 192 DE 2023 CÁMARA Y
NÚMERO 256 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el
trabajo decente y digno en Colombia.*

Honorable Senado de la República
Segundo vicepresidente
Josué Alirio Barrera Rodríguez
Plenaria del Senado de la República

Ref.: Informe de la Comisión Accidental designada para pronunciarse sobre la apelación del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia".

1. Consideraciones iniciales

El 18 de marzo de 2025, en aplicación del artículo 166 de la Ley 5 de 1992, fue interpuesto recurso de apelación por los Honorables Senadores: Fabián Díaz Plata, Martha Isabel Peralta Epiayú, Omar de Jesús Restrepo y Ferney Silva Idrobo. En consecuencia, la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República expidió la Resolución No. 006 del 2 de abril de 2025 "Por la cual se crea una Comisión Accidental y se dictan otras disposiciones". Dicha Comisión tiene por objeto analizar y rendir un informe sobre el recurso de apelación interpuesto a la ponencia del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia" archivado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, el cual deberá ser presentado ante la Plenaria del

Senado de la República para que ésta decida si acoge o rechaza la apelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992.

2. Fundamentos constitucionales y legales del recurso de apelación:

El recurso de apelación encuentra fundamento en el artículo 159 de la Constitución Política al permitir que "El proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.". Esta normativa superior fue recogida en la Ley 5 de 1992 al establecer el recurso de apelación de un proyecto negado. En efecto, el artículo 166 explica los presupuestos para su interposición, los cuales son:

ARTICULO 166. Apelación de un proyecto negado. Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara. La Plenaria, previo informe de una Comisión Accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo. (Ley 5ª de 1002)

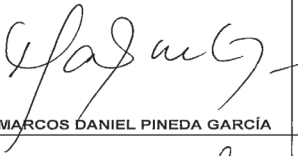
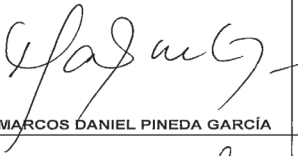
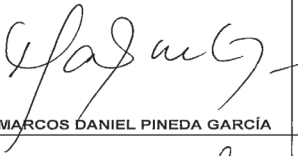
Este es el único artículo de nuestra legislación que se refiere a la apelación sobre un proyecto negado. Como bien explica la Ley, los presupuestos para su interposición son (a) que un Proyecto de Ley haya sido negado en su totalidad o archivado indefinidamente y (b) que quien interpone el recurso sea (i) el autor, (ii) el Gobierno o (iii) el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular. Bajo esta circunstancia, la plenaria de la respectiva cámara, previo informe de la Comisión Accidental destinada para tales propósitos, decidirá si acoge o rechaza la apelación.

Con esto, el Constituyente quiso expresar que la decisión de la Comisión de rechazar el proyecto puede ser objeto de nuevo estudio o examen por parte de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, según el caso, las que después de evaluar y sopesar en forma razonada todos los motivos que se adujeron para adoptar esa medida, decidirán si la confirman o revocan (Sentencia C-385 de 1997, M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ). En este orden de ideas, el recurso de apelación encuentra sustento en evaluar y sopesar los motivos que conllevaron a negar el proyecto. La Corte Constitucional (ibidem) ha sido clara al exponer que la elaboración de las leyes es una tarea que compete realizar al Congreso como cuerpo colectivo, por lo que los miembros que no hacen parte de la Comisión en la que se negó el proyecto de ley, tengan la oportunidad de conocer los motivos o razones que se adujeron para ello y así contar con bases suficientemente claras para resolver si confirman o revocan tal decisión. Así las cosas, el examen por parte de la Plenaria de la Cámara o del Senado de la negativa de la Comisión de dar curso a un proyecto de ley o de su decisión de archivarlo definitivamente, en virtud del recurso de apelación que se consagra en la norma demandada, permite, por un lado, que el mayor número de miembros de cada Cámara legislativa pueda manifestar claramente no sólo su voluntad positiva de convertir en ley un proyecto, sino también la negativa de darle trámite. Por el otro, garantiza al autor de la iniciativa su derecho de participación en el ejercicio del poder político al permitirle no sólo presentar proyectos de ley sino también acudir a otra instancia superior para exponer las razones por las cuales no comparte la decisión adoptada en la Comisión, y así asegurar que su proyecto no sea desestimado o desechado con argumentos que pretendan desconocer su real importancia, necesidad o conveniencia Como bien se ha dicho, el artículo 166 de la Ley 5a de 1992 prevé la posibilidad de apelar la decisión de archivo o negación de un proyecto de ley, pero no	establece un procedimiento detallado ni desarrolla los requisitos para su admisión, trámite y resolución. Lo que evidencia un vacío normativo. Frente a esta omisión normativa, el artículo 3º de la Ley 5ª de 1992 establece que, cuando en el Reglamento del Congreso no se encuentre una disposición aplicable, se debe acudir a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, a la jurisprudencia y la doctrina constitucional. En ese sentido, resultan pertinentes las normas contenidas en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), los cuales coinciden en exigir una sustentación del recurso de apelación como requisito esencial para su procedencia. En particular: - El artículo 77 de la Ley 1437 de 2011 establece que el recurso de apelación debe presentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad frente al acto administrativo impugnado. Asimismo, el artículo 78 ibidem explica que si el escrito con el cual se formula el recurso -apelación- no se presenta atendiendo, entre otros motivos, la concreta sustentación de los motivos de inconformidad, el funcionario competente deberá rechazarlo. - El inciso 3o y 4o del numeral 3o del artículo 322 del Código General del Proceso indica que bastará con que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la decisión apelada para que se entienda sustentado. En el caso que el apelante no sustente el recurso en debida forma y de manera oportuna, se declarará desierto. Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en la Sentencia SU-418 de 2019, aclara que: <u>"El recurso de apelación no debe convertirse en el instrumento a través del cual se pretenda probar suerte ante el juez superior, sino que solo</u>
<u>debería acudirse a él en aquellos supuestos en los que existan elementos sólidos que den cuenta de que el juzgador de primera instancia incurrió en una equivocación. Eso explica por qué se exige que la apelación deba ser sustentada."</u> En consecuencia, puede afirmarse que la sustentación del recurso no es una mera formalidad, sino una carga argumentativa que el apelante debe cumplir para justificar la intervención de la instancia superior. De tal suerte que no basta con manifestar interponer un recurso de apelación frente a la decisión de archivo, sino que es indispensable identificar de manera concreta los motivos de inconformidad frente a la decisión de archivo. 3. Antecedentes relevantes 3.1. Casos análogos de apelación 1. LEY 975 de 2005 "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios." (art 70 - 71) - Los artículos 70 y 71 de la Ley 975 de 2005 corresponden en su orden a los artículos 61 y 64 del Proyecto de Ley 293 de 2005 Cámara y 211 de 2005 Senado. - El Proyecto de Ley aludido fue estudiado en primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Primeras Permanentes del Senado y la Cámara de Representantes. El Artículo 61 de ese proyecto, sometido a votación fue negado tanto por la Comisión Primera del Senado como por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. - En la misma sesión fue apelada la decisión anteriormente mencionada por el Senador Carlos Moreno de Caro y el Representante a la Cámara José Luis Arcila.	- El artículo 64 del proyecto aludido, fue negado tanto por la Comisión Primera Permanente del Senado como por la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes. Así aparece en el Acta No. 10 de la sesión de 11 de abril de 2005. - Gaceta del Congreso No. 408 de 27 de junio de 2005, páginas 26 y 27. Negado el artículo 64 del Proyecto por la Comisión Primera del Senado de la República, el Senador Hernán Andrade Serrano apeló la decisión. - En la sesión conjunta de las Comisiones Primeras del Senado de la República y la Cámara de Representantes, celebrada el 12 de abril de 2005, se votó una proposición de reapertura de la discusión sobre el artículo 61 del proyecto (Gaceta del Congreso No. 409 de junio 17 de 2005). - Previo informe de Subcomisiones nombradas para el efecto, las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, remitieron los artículos 61 y 64 del proyecto de ley en su orden, a la Comisión Segunda del Senado y a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, para que decidiera sobre las apelaciones interpuestas contra la decisión de negarlos por parte de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes. - En la Comisión Segunda del Senado, se impartió aprobación a los artículos 61 y 64 del proyecto de ley, el 1 de junio de 2005 y, en la misma fecha, se hizo lo propio por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 318 de 3 de junio de 2005). 2. Proyecto De Ley Número 220 De 2017 Cámara, 01 De 2016 Senado: "Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer."

▪ El proyecto de ley fue presentado el 20 de julio del 2016, por la Senadora Viviane Morales Hoyos y el vocero del Comité de Promotores, doctor Carlos Alonso Lucio López. El proyecto de ley surtió su trámite en el Senado de la República, siendo aprobado en primer debate el día 14 de septiembre de 2016, y en segundo debate el día 13 de diciembre de 2016. ▪El 14 de marzo de 2017, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue designado como ponente el Honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández. ▪ El proyecto de ley fue archivado el día 10 de mayo de 2017. ▪ La apelación frente a la decisión de archivo tomada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue anunciada por el vocero del Comité Promotor, Carlos Alonso Lucio, en su intervención del día 10 de mayo. La apelación fue presentada ante la Presidencia de la corporación el día 30 de mayo, por los Honorables Representantes Álvaro Hernán Prada, María Fernanda Cabal, Santiago Valencia, Edward Rodríguez, Luis Horacio Gallón y el Senador de la República Juan Manuel Corzo Román. ▪ Igualmente, los movimientos y organizaciones de la sociedad civil Laicos por Colombia, Veritas Splendor, Red Familia Colombia-Fundación Católica INHAM, entre otros, presentan un escrito de fecha mayo 30 de 2017, coadyuvando la apelación del proyecto de ley. ▪ En este caso se observa que el vocero del comité promotor anunció la apelación de la decisión el día 10 de mayo de 2017 en su intervención en la comisión donde el mismo fue negado, es decir lo hizo de forma inmediata, dando lugar al momento procesal oportuno que en su defecto deberían tener este tipo de medidas o mecanismos.	▪ Siendo así, en el presente caso el autor debió como mínimo anunciar en la sesión del 22 de octubre que apelaría la decisión de la Comisión Séptima del Senado de la República. Sin embargo, no lo hizo. En conclusión el recurso objeto de estudio deberá declararse IMPROCEDENTE. 3. Proyecto De Ley Número 050 De 2019 Cámara, 322 De 2020 Senado: “Por la cual se adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.” ▪ El 2 de agosto de 2019 llegó a Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y el 5 de agosto de 2019 designaron como ponentes para primer debate en cámara H.R MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ (COORDINADOR PONENTE) JENNIFER ARIAS FALLA, MAURICIO TORO ORJUELA, JORGE BENEDETTI MARTELO. ▪ Se presentaron dos ponencias, una mayoritaria de carácter negativo firmada por los HR JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO, JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Y MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA. Y una positiva, presentada por la coordinadora ponente. ▪ El 14 de mayo de 2020, se aprobó en primer debate, el informe de ponencia positiva presentado por la Representante MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. La Representante fue designada ponente única para segundo debate en Cámara y el 17 de junio del 2020 la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Ley. ▪ El 8 de septiembre de 2020 se inició la discusión para votación en primer debate y se aceptaron impedimentos presentados por HHSS. JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA Y AYDEE LIZARAZO CUBILLOS.
▪ Se designó y notificó Comisión Accidental (Oficio CSP-CS-1303-2020), para revisar las diferentes proposiciones al articulado: HHSS. JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ, GABRIEL VELASCO OCAMPO, CARLOS FERNANDO MOTOA Y NADYA BLEL SCAFF (COORDINADORA). ▪ Después de realizar cerca de 3 reuniones con el Gobierno Nacional -Ministerio de Hacienda y Crédito Público- no se logró un acuerdo frente a la iniciativa legislativa por ello el 09 de octubre de 2020 radicaron informe de comisión accidental (HH.SS. JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ Y NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF) publicado en gaceta 1099/2020 y el 10 de octubre radicaron informe de comisión accidental (HH.SS. GABRIEL VELASCO OCAMPO Y CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE) publicado en gaceta 1099/2020. ▪ El jueves 22 de octubre de 2020, después de varias intervenciones de los integrantes de la comisión séptima del senado de la república e incluso del autor de la iniciativa por 6 votos en contra del proyecto de Ley No 322/2020 Senado,050/2019 Cámara, es archivado, finalmente la Senadora, NADYA BLEL SCAFF, agradeció a todos los que participaron a favor de este proyecto y se levantó la sesión, tal y como consta en la grabación de la sesión de YouTube 1. Y según consta en el Acta No.26 de esa fecha. ▪ La apelación objeto de estudio en el presente informe, fue enviada electrónicamente a la cuenta institucional de la Comisión Séptima del Senado de la República, a las 20:12 horas del día jueves veintidós (22) de octubre en curso, contenida en cuatro (4) folios, firmada por el HR. JUAN CARLOS WILLS OSPINA, autor de la iniciativa que se apela.	▪ La Comisión Accidental decidió negar la apelación, dado que no se presentó bajo requisitos de ley y después de un extenso análisis sobre la conveniencia de dicho proyecto. 3.2. Antecedentes de la presente apelación El Proyecto de Ley 311/24 Senado 166/23 Cámara, acumulado con los Proyectos de Ley 192/23 y 256/ 23 , “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE NORMAS LABORALES Y SE ADOPTA UNA REFORMA LABORAL PARA EL TRABAJO DECENTE Y DIGNO EN COLOMBIA”, fue radicado el 24 de agosto de 2023 en la Cámara de Representantes por la ministra del Trabajo, Gloria Inés Ramírez, y la senadora del Pacto Histórico, Gloria Inés Flórez. Garantizando el principio de publicidad, el texto fue publicado en la Gaceta 1152 de 2023. En la Comisión Séptima de la Cámara se presentaron tres ponencias: una positiva (Gaceta 1662 de 2023), una de archivo (Gaceta 1763 de 2023) y una alternativa (Gaceta 1758 de 2023). El texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima se publicó en la Gaceta 1162 de 2024. Luego, en la Plenaria de la Cámara se consideraron dos ponencias: la positiva (Gaceta 1162 de 2024) y la de archivo (Gaceta 1167 de 2024), con la versión final aprobada en la Gaceta 1900 de 2024. El 8 de noviembre de 2024, fue asignada a la Comisión Séptima. El 25 de noviembre de 2024, se emitió la Resolución No. 002 de 2024, con la cual fueron designados los ponentes encargados del análisis y trámite del Proyecto de Ley. Los senadores ponentes designados como coordinadores fueron: Ferney Silva Idrobo, del partido político Colombia Humana, Fabián Díaz Plata de Alianza Verde y Miguel Ángel Pinto Hernández del partido Liberal. Adicionalmente la resolución designó como ponentes a los senadores: Martha Peralta Epieyú, Berenice Bedoya Pérez, Omar De Jesús Restrepo, Ana Paola Agudelo García, Norma Hurtado Sánchez, José Alfredo Marín, Lorena Ríos Cuellar, Honorio Miguel Henríquez Pinedó, Wilson Neber Arias Castillo.

Desde el 8 de noviembre hasta el 11 de marzo de 2025 se radicaron 8 conceptos, todos de diferentes entidades, sobre el Proyecto de Ley de referencia. Asimismo, el 26 de noviembre de 2024, en la Comisión Séptima, fue aprobada la proposición 34 y 35 (aditiva), mediante la cual se aprobó la realización de audiencias públicas en diferentes ciudades del país, previas a la radicación de ponencia para tercer debate, con el fin de escuchar a las diferentes organizaciones, actores y entidades respecto del proyecto de ley de la referencia. En cumplimiento de dicha proposición, se llevaron a cabo ocho audiencias públicas en distintas fechas, seis de las cuales se realizaron en diferentes ciudades. En seis de estas audiencias se efectuó el registro de asistentes, alcanzando un total de 2.675 personas registradas. En las otras dos audiencias, que fueron de acceso abierto al público, se reportó una asistencia masiva. Del mismo modo, se realizaron dos mesas técnicas en tres fechas distintas, con una participación total de 72 personas. El 16 de diciembre de 2024 fue radicada una ponencia positiva por los senadores Wilson Arias, Ferney Silva, Omar Restrepo y Martha Isabel Peralta sin que se hubieran surtido las audiencias públicas aprobadas. Ante la renuncia del Senador José Alfredo Marín y la posesión, en su reemplazo de la Senadora Esperanza Andrade, la mesa directiva de la Comisión VII de Senado mediante oficio CSP-CS-0138-2025 del 24 de febrero de 2025, le notificó su designación como ponente del proyecto de ley Se presentaron 4 ponencias en el siguiente orden, Ponencia Positiva presentada por los Senadores Ferney Silva Idrobo, Martha Isabel Peralta Epieyu, Wilson Neber Arias Castillo y Omar de Jesús Restrepo Correa, publicada en la Gaceta 2250 de 2024. Ponencia Positiva Alternativa presentada por el Senador Fabian Díaz, publicada en la Gaceta 257 de 2025. Ponencia Negativa presentada por las Senadoras, Beatriz Lorena Ríos Cuellar, Berenice Bedoya Pérez, Esperanza Andrade Serrano, Ana Paola Agudelo García, Nadia Georgette Blei Scaff y los Senadores Miguel Ángel Pinto Hernández, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Josué Allirio Barrera Rodríguez y Ponencia Alternativa, presentada por la	Honorable Senadora Norma Hurtado Sánchez, publicada en la Gaceta 260 de 2025." El 18 de marzo de 2025, en la sesión de la Comisión Séptima del Senado, se archivó el Proyecto de Ley. La votación resultó en 8 votos a favor del archivo y 6 en contra. 3.3. Sobre el recurso de apelación interpuesto. En su recurso de apelación, el senador Fabian Díaz, refiere el artículo 166 de la Ley 5a de 1992 (ya mencionado) y hace referencia a la Sentencia C-385 de 1997 de la Corte Constitucional, que declaró la exequibilidad del artículo 166 de la Ley 5 de 1992. De acuerdo con el recurrente, <i>"Esta norma permite que un mayor número de legisladores participe en la decisión sobre un proyecto de ley rechazado en comisión, enriqueciendo el debate y evitando decisiones arbitrarias. Además, garantiza el derecho del autor del proyecto a defender su iniciativa ante una instancia superior, asegurando que no sea archivada sin un análisis amplio y fundamentado."</i> También refiere el Artículo 227 de la Ley 5a de 1992 para señalar que las disposiciones contenidas con anterioridad artículos 1 al 226-, tendrán plena aplicación y vigencia siempre y cuando no sean inconstitucionales y, como la corte Constitucional lo declaró exequible. Es decir, que, acorde a la Constitución, no vulnera tal normativa. De acuerdo con lo expuesto, realmente el recurso no tiene ningún pronunciamiento sobre los motivos concretos de inconformidad con la decisión de archivo. El recurso de apelación se limita a enunciar normas y jurisprudencia sin referirse concretamente a la decisión de archivo. Como no hay sustentación, la consecuencia jurídica que ofrece el ordenamiento jurídico colombiano es rechazar el recurso de apelación. Pues, si el recurrente no invoca una sustentación no
existen motivos para examinar y acoger el recurso de apelación por la Plenaria del Senado. 4. Motivos o razones que dieron lugar al archivo La ponencia negativa al Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara (acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 y 256 de 2023 Cámara) argumenta que la reforma laboral propuesta no cumple con los requisitos constitucionales ni económicos para su aprobación y, por tanto, se recomienda su archivo. A continuación, se exponen de forma sintetizada los motivos centrales que sustentan dicha postura: 1. Falta de cumplimiento del mandato constitucional del artículo 53 y posible necesidad de Ley Estatutaria Según la ponencia, la iniciativa aborda de manera directa aspectos propios de los derechos fundamentales de los trabajadores y la regulación del derecho al trabajo, que se consideran parte del núcleo esencial protegido por la Constitución. Dado que el trabajo se reconoce como derecho fundamental (artículo 25) y el artículo 53 ordena la expedición de un Estatuto del Trabajo, la propuesta debió presentarse (o, al menos, separarse) como Ley Estatutaria y no como una ley ordinaria. Mezclar ambos ámbitos (reglas ordinarias y elementos estatutarios) genera vicios de procedimiento y riesgo de inconstitucionalidad. 2. Posibles efectos negativos en la generación de empleo y el crecimiento económico Varios gremios y entidades, incluida la ANDI y el Banco de la República, advirtieron que el incremento de los costos laborales —por recargos nocturnos ampliados, aumento en la remuneración dominical y festiva, mayores obligaciones	en la contratación de aprendices, etc.— conduciría a una contracción del empleo formal y al aumento de la informalidad. De hecho, el Banco de la República estima que podrían perderse alrededor de 450.000 empleos formales en el corto y mediano plazo. De igual forma, sectores como el turismo, el comercio, la hotelería y la seguridad privada, que requieren horarios variables y/o personal estacional, resultarían especialmente afectados por el alza en recargos y la reducción del horario nocturno a partir de las 7:00 p.m. Según los ponentes, la iniciativa no toma en cuenta las realidades de dichas actividades, lo cual desincentiva la formalización laboral y la atracción de inversiones. La ANDI durante una de sus intervenciones en las mesas técnicas calculó que el porcentaje de los costos laborales directos para un trabajador de salario mínimo es de 65,3%, tomando en consideración aportes a pensión, cajas de compensación, vacaciones, cesantías, entre otros. En ese sentido, la reforma dicta que, en la parte lectiva, la remuneración se incrementaría 10 puntos porcentuales, llegando al 60% de un salario mínimo, más todos los aportes a seguridad social y demás prestaciones. Uno de los aspectos más polémicos de la Reforma Laboral es -el incremento en los recargos nocturnos, dominicales y festivos-. Actualmente, los empleadores ya deben asumir costos adicionales por este tipo de jornadas, pero con la Reforma, estos costos se incrementarían de manera significativa. El Banco de la República, emitió un informe en donde evaluó los costos laborales en un estimado entre 4 y 8,5 billones de pesos a 2025, sumado al impacto del aumento en los recargos dominicales y festivos que tendrían un costo estimado de entre 0,71 a 3 billones en 2025, siendo los sectores más afectados, el alojamiento, los servicios de comida y comercio. Si bien la medida tiene como propósito mejorar la remuneración de los trabajadores que laboran en estos horarios, en la práctica puede generar efectos adversos, afectando la sostenibilidad de muchas empresas y disminuyendo la oferta laboral en estos sectores clave. Es necesario reiterar que el Congreso recientemente aprobó un incremento de la licencia de paternidad en 2 semanas y que, además, se creó la licencia parental

compartida, convirtiendo a Colombia en uno de los países más avanzados en la región frente a este tema. Según el Ministerio de Hacienda, el costo fiscal del incremento de la licencia de paternidad por cada semana adicional sería de 60.000 millones de pesos, por lo que, de aprobarse esta Reforma, generaría un costo total al desfinanciado Sistema de Salud por 240.000 millones de pesos. Adicionalmente, expuso otros datos de orden relevante, los cuales son: a. El Banco de la República estima que la reforma provocaría la pérdida de 452.000 empleos. b. Eliminación del contrato sindical: La prohibición de estos contratos (artículos 66 y 67) vulnera el derecho de asociación sindical reconocido por la Constitución y tratados internacionales. c. Reserva de Ley Estatutaria: La reforma debió tramitarse como una ley estatutaria y no como una ley ordinaria, ya que regula derechos fundamentales como el derecho al trabajo y la libertad sindical. d. Aumento del costo de aprendices: Actualmente, las empresas patrocinadoras del SENA tienen 364.000 aprendices con un costo total de 6,7 billones de pesos. Con la reforma, el costo aumentaría a 12,93 billones de pesos. La remuneración de la parte lectiva subiría un 20%, y las prestaciones de la parte práctica aumentarían un 321%. e. Monetización de los aprendices: La reforma establece un pago de 1,5 salarios mínimos por aprendiz, lo que supone un aumento del 38,7% en empresas de menos de 100 empleados. Esto podría dificultar el acceso de jóvenes a prácticas laborales, afectando su inserción laboral, especialmente en zonas rurales. f. Cuota obligatoria de contratación de personas con discapacidad: La reforma exige que empresas con más de 100 empleados contraten al menos dos personas con discapacidad por cada 100 trabajadores. Sin embargo, esta medida es difícil de cumplir y podría generar despidos o afectar la libertad empresarial.	g. Licencia de paternidad: El Congreso ya aumentó la licencia de paternidad y creó la licencia parental compartida. La reforma busca ampliar aún más, lo que implicaría un costo adicional de 240.000 millones de pesos para el sistema de salud. h. Falta de aval fiscal: Según la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda debe evaluar los costos fiscales de los proyectos de ley y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Sin embargo, este no fue emitido por dicha cartera. i. Aumento en la carga fiscal y la sostenibilidad del empleo: Los análisis prospectivos estiman un incremento del 25% al 30% en la nómina. j. Impacto en el sector turístico: La reforma ignora las particularidades económicas y operativas de establecimientos como hoteles, restaurantes, bares, agencias de viajes y parques de diversiones. El turismo es un importante generador de empleo formal para jóvenes y madres cabeza de hogar, 25% de los trabajadores son menores de 29 años; 59% son mujeres. k. Agrava problemas en lugar de resolverlos: Alta informalidad en el sector turístico y restricciones a la contratación temporal, dificultando la respuesta a la demanda estacional y la realización de eventos de gran magnitud. l. Acelera el cierre de empresas: El aumento de recargos nocturnos, licencias y descansos dominicales afecta a las MiPymes. Empresas cerradas 2024: 286.719 empresas (99,22% MiPymes). m. Promueve la automatización y el reemplazo de trabajadores: Empresas optarán por cajas de autopago, cámaras de seguridad y sistemas automáticos en lugar de contratar personal. n. Afecta al consumidor: El aumento del recargo dominical encarecerá bienes y servicios. o. Endurece el proceso de despido: Aumento de barreras para la terminación de contratos, desincentiva la contratación formal. p. Impone el contrato indefinido como norma general: Empresas migrarán a países con mayor flexibilidad, reduciendo oportunidades laborales.
q. Reducción del crecimiento anual del PIB: De aprobarse la reforma laboral la tasa de crecimiento anual del PIB se reduciría de 2,882% al 2.804% y cuando esto sucede por al menos dos trimestres consecutivos, indica que la actividad económica de un país está bajando, lo cual conocemos como recesión 1. Aumento significativo de costos laborales para las empresas La ponencia subraya que, si bien la meta de mejorar las condiciones de los trabajadores es un propósito legítimo, el texto incrementa de manera desproporcionada los costos para el empleador. Ejemplo de ello es la propuesta de transformación del contrato de aprendizaje en un contrato laboral, con mayores aportes a seguridad social y prestaciones, lo que duplicaría el gasto para la empresa patrocinadora. Se teme que esta situación lleve a muchas compañías a limitar la vinculación de aprendices o a sustituir personal por automatización y otras tecnologías, afectando la generación de primeros empleos. También se cuestionan artículos como el que obliga a contratar cierto porcentaje de personas con discapacidad (dos por cada 100 empleados en empresas con más de 100 trabajadores) sin otorgar incentivos de inclusión claros, ni considerar la posibilidad real de las pymes de asumir dichos costos y adaptaciones. 2. Inexistencia de aval fiscal y falta de claridad en el impacto presupuestal La Ley 819 de 2003 exige que cualquier proyecto con repercusiones fiscales cuente con la valoración previa del Ministerio de Hacienda, que debe dictaminar si esos gastos son compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Sin embargo, la ponencia negativa señala que no se allegó el informe con el impacto presupuestal de la reforma, lo que deja en el aire la estimación real de costos y no	permite medir su sostenibilidad. Asimismo, se alega que incrementos como la extensión de la licencia de paternidad impactarían las finanzas del Sistema de Seguridad Social, debiendo destinarse nuevos recursos en un momento en que el gobierno no ha presentado un plan de financiamiento definido para tales medidas. 3. Falta de respuestas a problemas estructurales de informalidad y desempleo Pese a enarbolar objetivos como la "formalización y dignificación del trabajo", la reforma no plantea soluciones concretas a la gran informalidad que supera el 50% y al desempleo que persiste en niveles de dos dígitos en diversas regiones. No se ve un enfoque claro para incorporar nuevas formas de trabajo (trabajo remoto, plataformas digitales), ni se establecen alicientes reales para la pequeña y mediana empresa, principal generadora de empleo en Colombia. Por el contrario, se concluye que imponer más cargas y restricciones puede reducir la capacidad de las pymes de sostener puestos de trabajo y, en última instancia, las podría conducir al cierre. 5. Consideraciones finales De conformidad con lo expuesto, la propuesta de reforma laboral del gobierno de Gustavo Petro, Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara ha generado un intenso debate en el país por su profundo impacto en las relaciones laborales, los costos empresariales y el mercado del trabajo. Sin embargo, enfrenta una tensión estructural: el aumento de derechos laborales implica mayores costos para los empleadores, lo que podría traducirse en menor contratación formal, aumento del desempleo y finalmente, resulta contraproducente. Por lo tanto, los motivos y razones que dieron lugar a la escisión de archivo se sustentan en que no es conveniente el Proyecto de Ley para el país.

Adicionalmente, el recurso de apelación presentado se limita a (a) enunciar el artículo 166 de la Ley 5ta de 1992, (b) la Sentencia C-385 de 1997, que declara exequible el artículo 166 de la Ley 5ta de 1992, y que, de conformidad con el artículo 227 de la Ley 5ta de 1992, el reglamento del congreso tendrá plena aplicación y vigencia siempre y cuando no sean inconstitucionales. Por lo tanto, el recurso no tiene ningún pronunciamiento sobre los motivos concretos de inconformidad con la decisión de archivo. El recurso de apelación se limita a enunciar normas y jurisprudencia sin referirse concretamente a la decisión de archivo. Como no hay sustentación, la consecuencia jurídica que ofrece el ordenamiento jurídico colombiano es rechazar el recurso de apelación. Pues, si el recurrente no invoca una sustentación no existen motivos para examinar y acoger el recurso de apelación por la Plenaria del Senado. 6. Proposición Estas razones y motivos sustentan el rechazo al recurso de apelación que deberá surtir ante la Plenaria del Senado de la República. En consecuencia, los miembros de la Comisión Accidental proponemos a la Plenaria del Senado de la República RECHAZAR la apelación del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia".	De los Honorables Senadores, <table><tr><td> JUAN PABLO GALLO MAYA Coordinador</td><td>ANGELICA LOZANO CORREA</td></tr><tr><td>JOSE LUIS PÉREZ OYUELA</td><td>ARIEL FERNANDO ÁVIL MARTINEZ</td></tr><tr><td> MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</td><td>PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRA</td></tr><tr><td> EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA</td><td></td></tr></table>	 JUAN PABLO GALLO MAYA Coordinador	ANGELICA LOZANO CORREA	JOSE LUIS PÉREZ OYUELA	ARIEL FERNANDO ÁVIL MARTINEZ	 MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA	PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRA	 EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA	
 JUAN PABLO GALLO MAYA Coordinador	ANGELICA LOZANO CORREA								
JOSE LUIS PÉREZ OYUELA	ARIEL FERNANDO ÁVIL MARTINEZ								
 MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA	PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRA								
 EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA									

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifica el Decreto Ley 589 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C 12 de mayo de 2025 Respetado ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad. REF: Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado, "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 589 de 2017 y se dictan otras disposiciones". Respetado señor Presidente: De conformidad con los artículos 174, 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992, y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera, me permito rendir informe de ponencia positiva para segundo debate en el Senado al Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado, "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 589 de 2017 y se dictan otras disposiciones y se dictan otras disposiciones". Cordialmente,  CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República – Coordinadora Ponente	INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 37 DE 2024 – SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 589 DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" CONTENIDO • Trámite legislativo • Contexto del Proyecto • Análisis Jurisprudencial (Corte Constitucional y Corte Interamericana) • Fundamento Constitucional • Cifras Actualizadas de Personas Desaparecidas • Urgencia Institucional de la Iniciativa • Análisis Operativo y Régimen Legal de la UBPD • Impacto Fiscal • Pliego de Modificación • Conflicto de Intereses • Proposición 1. Trámite 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. El Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado fue debatido los días 11 y 12 de marzo de 2025 en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, donde, luego de un amplio intercambio de opiniones y de manifestarse el respaldo de todas las bancadas, fue aprobado por unanimidad. La Senadora Clara López fue designada como ponente para el respectivo debate del proyecto en la plenaria del Senado.
--	--

2. Contexto del Proyecto La desaparición forzada y otras formas de desaparición vinculadas al conflicto armado interno han constituido una de las más dolorosas tragedias humanitarias de Colombia. Desde hace décadas, cientos de familias y organizaciones de víctimas exigieron la adopción de mecanismos eficaces para la búsqueda de sus seres queridos. Fruto de esa lucha, en el año 2000 se expidió la Ley 589 de 2000, que tipificó la desaparición forzada como delito y creó la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Sin embargo, pese a dicho avance legislativo inicial, la respuesta estatal resultó insuficiente y el fenómeno de las desapariciones continuó agravándose. Las persistentes demandas de verdad y justicia de los familiares llevaron a que en la Mesa de Diálogos de La Habana (2012-2016) las víctimas propusieran la creación de una entidad especializada y eficaz para la búsqueda de las personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado. En efecto, el Acuerdo Final de Paz firmado en 2016 reconoció la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas como una prioridad humanitaria urgente. Mediante el Comunicado Conjunto No. 062 del 17 de octubre de 2015, las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP anunciaron medidas inmediatas para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas desaparecidas, así como el compromiso de crear una unidad de búsqueda especializada¹. Este compromiso se materializó en el Punto 5 del Acuerdo Final (“Víctimas del conflicto”), que estableció la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Consecuentemente, en 2017 el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 589 de 2017, con fuerza de ley estatutaria, que creó la UBPD siguiendo los lineamientos del Acuerdo de Paz. Dicha norma definió la UBPD como una entidad de carácter especial, humanitario y extrajudicial, integrante del SIVJRNR, con un mandato temporal de 20 años prorrogables por ley. La finalidad de la UBPD, según el decreto, es esclarecer la suerte y el paradero de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, contribuyendo a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación. Tras más de cinco años de funcionamiento de la UBPD, se identificaron diversos desafíos normativos y operativos que motivan la presente iniciativa legislativa de reforma. El Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado, presentado el 10 de septiembre de 2024 por un grupo plural de congresistas de diversas bancadas, tiene por objetivo fortalecer las competencias y herramientas jurídicas de la UBPD para agilizar los procesos de búsqueda humanitaria y extrajudicial de personas desaparecidas. En el primer debate ante la Comisión Primera del Senado, la ponencia fue aprobada afirmando la necesidad de estas modificaciones. Ahora, para el segundo debate en Plenaria, se presenta un informe que 1 Gobierno Nacional y FARC-EP, <i>Comunicado Conjunto No. 62: Medidas inmediatas para la búsqueda de personas desaparecidas</i> (La Habana, Cuba: Mesa de Conversaciones, 2015), https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/dialogos-paz-2015/comunicado-62-negociaciones-paz-2015.pdf. 4. Fundamento Constitucional La iniciativa legislativa encuentra pleno sustento en el ordenamiento constitucional colombiano, tanto en sus normas superiores como en el llamado bloque de constitucionalidad. A continuación, se exponen los principales fundamentos constitucionales que legitiman y orientan la reforma propuesta: Acto Legislativo 01 de 2017 y Mandato de la UBPD: La UBPD tiene origen directo en el Acto Legislativo 01 de 2017, que incorporó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición - SIVJRNR al Texto Constitucional durante la implementación del Acuerdo Final. En particular, el artículo transitorio 3 de dicho Acto Legislativo dispuso la creación de la UBPD con carácter humanitario y extrajudicial, y le asignó la misión de esclarecer la suerte y paradero de las personas desaparecidas en el contexto del conflicto. Este mandato de rango constitucional habilita al Legislador para desarrollar y fortalecer la institución conforme a sus fines y objetivos institucionales. La Corte Constitucional, al revisar el Decreto Ley 589 de 2017 en la Sentencia C-067 de 2018, avaló plenamente la creación y estructura de la UBPD, destacando que su naturaleza especial deriva del texto constitucional mismo y de los compromisos del Estado con las víctimas. Así, cualquier modificación orientada a optimizar el funcionamiento de la UBPD se encuentra amparada por el mencionado acto reformativo, siempre que respete su esencia humanitaria y extrajudicial, que en este proyecto no solo se mantiene incólume sino que se busca potenciar. Derechos Fundamentales de las Víctimas (Verdad, Dignidad y Reparación): La búsqueda de personas desaparecidas es un medio para garantizar varios derechos fundamentales reconocidos explícita o implícitamente en la Constitución. En primer lugar, se relaciona con el derecho a la dignidad humana (art. 1 C.P.), pues dar respuesta sobre el paradero de un ser querido es parte de respetar la dignidad de las víctimas y evitar su revictimización mediante la incertidumbre prolongada. También se vincula con el derecho a conocer la verdad sobre graves violaciones a los derechos humanos, derecho que la Corte Constitucional ha derivado de los artículos 1, 2, 12 y 93 de la Carta, en consonancia con obligaciones internacionales. Adicionalmente, la satisfacción del derecho a la verdad facilita el ejercicio de otros derechos fundamentales de las víctimas, como el acceso a la justicia (art. 229 C.P.) y la obtención de una reparación integral (art. 2 C.P., fines esenciales del Estado), en la medida en que conocer lo ocurrido es el primer paso para sancionar a los responsables y otorgar medidas reparadoras adecuadas. La Sentencia C-370 de 2006 dejó establecido que verdad, justicia y reparación son componentes esenciales del orden justo y que el Legislador debe garantizar su efectividad en el desarrollo de los mecanismos transicionales. En concordancia, las medidas que refuerzan la capacidad de la UBPD contribuyen directamente a satisfacer esos derechos de las víctimas, dotando al Estado de mayores herramientas para cumplir sus deberes constitucionales frente a ellas. Principio de Colaboración Armónica (Art. 113 C.P.): La Constitución consagra que los distintos órganos del poder público colaboran armónicamente en la realización de sus fines. Este principio, de naturaleza orgánica, cobra especial relevancia en contextos que demandan acciones coordinadas de múltiples instituciones, como lo es la búsqueda de personas desaparecidas. La jurisprudencia ha señalado que el principio del art. 113 no es meramente declarativo, sino que impone obligaciones de cooperación

concreta entre entidades. En el caso de la UBPD, su éxito depende en gran medida de la información, el apoyo logístico y la cooperación que le brinden otras agencias estatales (fiscalías, fuerzas de seguridad, autoridades territoriales, instituciones forenses, etc.), así como los particulares que puedan custodiar datos o lugares relevantes. Por ende, resulta legítimo y necesario que la ley establezca mecanismos para hacer exigible ese deber de cooperación, incluso a través de medidas sancionatorias cuando haya renuencia injustificada. La Sentencia C-253 de 2017 enfatizó que la colaboración armónica es un deber constitucional dirigido a asegurar la efectividad de los derechos fundamentales. En desarrollo de este principio, el proyecto introduce disposiciones que obligan a autoridades y privados a colaborar con la UBPD, so pena de sanciones disciplinarias o multas, lo cual se ajusta plenamente al mandato del art. 113 superior y busca garantizar los fines esenciales del Estado (art. 2 C.P.) en materia de verdad y reparación. Bloque de Constitucionalidad – DIH y Derechos Humanos: Por último, debe recordarse que Colombia forma parte de diversos tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad (art. 93 C.P.) y que establecen obligaciones relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas. En particular, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, ratificados por Colombia, contienen disposiciones expresas sobre la identificación de personas afectadas por conflictos y la entrega de información a las familias. El Derecho Internacional Humanitario consuetudinario también consagra el deber de esclarecer la suerte de los desaparecidos y de entregar los restos a sus familiares de forma digna. Estas normas internacionales, al tener rango constitucional en nuestro ordenamiento, refuerzan la obligación del Estado de remover cualquier traba normativa que impida su cumplimiento. Asimismo, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Naciones Unidas, 2006), ratificada por Colombia mediante Ley 1418 de 2010, establece en su artículo 24 el derecho de los familiares a conocer la verdad sobre la suerte de la persona desaparecida y recibir reparación, imponiendo a los Estados el deber de búsqueda inmediata y de sanción a quienes obstruyan las investigaciones. De igual forma, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (Ley 707 de 2001) obliga al Estado colombiano a adoptar todas las medidas a su alcance para prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada, lo que incluye garantizar la efectiva búsqueda de las víctimas. En conclusión, el proyecto de ley se alinea con este bloque de compromisos superiores: al fortalecer la UBPD y establecer medidas para garantizar la cooperación, Colombia da cumplimiento a sus obligaciones internacionales de buena fe, honrando simultáneamente el mandato de respeto de los derechos humanos consagrado en el Preámbulo y en los arts. 2 y 93 de la Constitución. 5. Cifras Actualizadas de Personas Desaparecidas Al fundamentar la urgencia y necesidad de esta reforma, resulta imprescindible dimensionar la magnitud del problema humanitario que se busca atender. Las cifras más recientes sobre personas desaparecidas en Colombia evidencian la gravedad de la situación y el enorme reto que enfrenta la UBPD. De acuerdo con informes de la Unidad de Búsqueda y del Centro Nacional de Memoria Histórica, más de 99.000 personas habrían sido víctimas de desaparición forzada en el marco del	conflicto armado². Esta cifra por sí sola es estremecedora; sin embargo, el universo de casos que investiga la UBPD es aún mayor cuando se incluyen otras formas de desaparición (como secuestros cuyo paradero se ignora, desapariciones atribuidas a otros actores, etc.). En efecto, la UBPD ha consolidado un Registro Nacional de Personas Desaparecidas que asciende aproximadamente a 124.734³ casos documentados hasta el año 2024. Dicho universo continúa en constante actualización, pues tan solo en el año 2024 se recibieron 9.316 nuevas solicitudes de búsqueda por parte de familiares y allegados, lo que refleja que el fenómeno no se limita al pasado sino que sigue produciendo nuevas denuncias y hallazgos de casos antes no reportados. Frente a esta inmensa labor, los resultados obtenidos hasta la vigencia 2024, si bien valiosos, revelan la necesidad de redoblar esfuerzos. Según datos oficiales, la UBPD ha logrado encontrar con vida a 160 personas⁴ dadas por desaparecidas y ha recuperado 2.490 cuerpos sin identificar en sus operaciones humanitarias. De estos últimos, solo 226 han podido ser plenamente identificados hasta ahora, y 418 cuerpos han sido entregados dignamente a sus familias. En total, sumando las personas halladas con vida y los cuerpos entregados dignamente a suS familiares, la UBPD ha esclarecido alrededor de 578 casos, lo cual representa apenas una fracción muy pequeña (menos del 0,4%) del universo total de desaparecidos. Si bien cada caso resuelto significa un alivio invaluable para una familia, estas estadísticas ponen de manifiesto que queda una tarea enorme por delante: decenas de miles de familias colombianas continúan sin saber la suerte de sus seres queridos. Además, la UBPD ha localizado a diciembre de 2024 10533 sitios de interés forense (como fosas, cementerios u otros lugares donde podría haber cuerpos), lo cual evidencia la necesidad de dotar a la Entidad de las debidas herramientas para la intervención de estos lugares y de esta forma avanzar en la búsqueda humanitaria y extrajudicial. En términos de participación y alcance territorial, la UBPD ha sostenido diálogos y acciones de orientación y fortalecimiento con un total de 7.036 personas buscadoras y con 202 organizaciones, movimientos, colectivos y plataformas. Asimismo, ha realizado acciones de relacionamiento con 20 gobernaciones y 542 alcaldías, lo cual ha incidido en la inclusión de acciones para la búsqueda de los desaparecidos en 281 planes de desarrollo territorial. Estas cifras demuestran el compromiso institucional y social alrededor de la búsqueda de desaparecidos, pero también ilustran la necesidad de dotar a la UBPD de mayor capacidad operativa para responder con eficacia a tan vasto requerimiento. Cada número en estas estadísticas representa vidas truncadas y familias en espera; por tanto, actualizar las herramientas jurídicas de la UBPD no es solo un asunto técnico, sino un imperativo ético para el Estado colombiano. ² Centro Nacional de Memoria Histórica, Hasta encontrarlos: El drama de la desaparición forzada en Colombia (Bogotá: CNMH, 2016), https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/microstios/hasta-encontrarlos/. ³ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), <i>Resultados de la búsqueda: Balance nacional 2024</i> (Bogotá: UBPD, 2024). https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/resultados-busqueda-balance-nacional-2024/. ⁴ Swissinfo, “En 2024 fueron encontradas con vida 141 personas dadas por desaparecidas en Colombia,” <i>Swissinfo</i>, enero 24, 2025, https://www.swissinfo.ch/spa/en-2024-fueron-encontradas-con-vida-141-personas-dadas-por-desaparecidas-en-colombia/88658413.
6. Urgencia Institucional de la Iniciativa Las consideraciones anteriores conducen a subrayar la urgencia institucional de aprobar y poner en marcha las modificaciones legales propuestas. El paso del tiempo es un factor crítico en la búsqueda de personas desaparecidas: cada día adicional de incertidumbre incrementa el sufrimiento de las familias y reduce las probabilidades de éxito en la localización y recuperación de sus seres queridos. Esta realidad ha sido reconocida tanto en el Acuerdo de Paz como por los tribunales. El propio Acuerdo Final enfatizó que la labor de la UBPD debía iniciarse sin dilaciones, bajo el entendido de que “el tiempo agrava el dolor y dificulta la obtención de la verdad” (punto 5). De igual forma, la Corte Constitucional ha señalado que en contextos de desaparición forzada, la acción estatal tardía puede equivaler a un incumplimiento grave de las obligaciones de respeto por la dignidad humana. A ocho años de la creación de la UBPD, nos acercamos a la mitad de su mandato original de 20 años sin que aún se hayan producido los avances esperados en términos de esclarecimiento masivo de casos. Si bien la UBPD ha sentado bases importantes (metodologías de búsqueda, participación de víctimas, articulación territorial e interinstitucional), es evidente que con las herramientas actuales difícilmente podrá abordar eficientemente el universo completo de desapariciones antes de que expire su plazo de funcionamiento. Por ello, resulta urgente optimizar su régimen jurídico y, fortalecer la colaboración de los diferentes actores (estatales y particulares) para la materialización del mandato constitucional de la UBPD. La urgencia también se deriva de factores prácticos: muchos familiares de desaparecidos son personas de avanzada edad, padres y madres que han esperado décadas y cuyos anhelos de verdad podrían verse frustrados de no actuar pronto. Así mismo, existen riesgos latentes de pérdida de información y de evidencias: testigos clave que envejecen, perpetradores que mueren sin revelar lo que saben, restos humanos en fosas que se degradan con el tiempo o son afectados por la acción natural y humana. Cada retraso conlleva la posible desaparición de elementos irrepetibles, por lo que la inacción o la lentitud equivalen, en la práctica, a renunciar a encontrar a muchos desaparecidos. Desde el punto de vista forense, es ampliamente conocido que las probabilidades de identificación disminuyen a medida que transcurren años y décadas, pues factores como la humedad, la acidez del suelo o la acción de animales pueden destruir materiales genéticos o prendas de identificación. Igualmente, documentos y archivos que contienen información sobre los hechos (listas, reportes militares, registros de detenidos, etc.) pueden extraviarse o deteriorarse con los años si no se recopilan oportuna y adecuadamente. En el ámbito institucional, esta reforma es prioritaria para asegurar que la UBPD pueda responder a la expectativa legítima de la sociedad colombiana de obtener resultados tangibles en la búsqueda de desaparecidos. La persistencia de un número tan alto de casos sin resolver representa no solo un dolor para las familias, sino también un obstáculo para la reconciliación nacional y la construcción de paz. El esclarecimiento de la verdad sobre los desaparecidos es un componente central de las garantías de no repetición: ayuda a deslegitimar el uso de la desaparición como método de violencia y envía un mensaje claro de que ninguna víctima será abandonada en el olvido. Por consiguiente, fortalecer la UBPD es fortalecer la paz. El Estado colombiano, a través del Congreso, tiene la	responsabilidad de dotar a esta entidad de las mejores condiciones posibles para cumplir su misión en el tiempo restante. Cada ajuste normativo que agilice sus procedimientos o elimine barreras puede traducirse en vidas encontradas, en duelos resueltos y en una sociedad que recupera confianza en sus instituciones. La iniciativa bajo estudio no puede postergarse sin comprometer seriamente la promesa de verdad y reparación hecha a las víctimas en el Acuerdo de Paz; su trámite expedito es, entonces, un acto de coherencia con ese compromiso superior. 7. Análisis Operativo y Régimen Legal de la UBPD La UBPD se concibió como una entidad sui generis, con un mandato temporal, un carácter humanitario-extrajudicial y una integración de personal y funciones distinta a la de otras agencias estatales. Esta naturaleza especial ha implicado también desafíos operativos y jurídicos que el Decreto Ley 589 de 2017 no resolvió completamente, lo cual se ha puesto de manifiesto en el curso de sus primeros años de funcionamiento. El presente proyecto de ley aborda varios de esos desafíos identificados, con miras a optimizar la gestión interna de la UBPD y remover rigideces normativas que han dificultado su labor. A continuación, se examinan los principales aspectos del régimen legal vigente de la UBPD y las problemáticas que las modificaciones propuestas pretenden subsanar: <u>a. Régimen de personal y situaciones administrativas:</u> Actualmente, los servidores públicos de la UBPD (salvo su Director(a) General) tienen la calidad de empleados de libre nombramiento y remoción, conforme lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-067 de 2018. Esto significa que la entidad no tiene un régimen de carrera administrativa, toda vez que su vocación no es de permanencia, dado su carácter transitorio y especializado. Si bien tal modalidad de vinculación responde a razones funcionales (flexibilidad para vincular expertos, confianza, modalidad de trabajo basada en la confidencialidad de la información, etc.), también ha generado retos en la gestión del talento humano. Al no serle aplicables los regímenes generales de empleo público (como la Ley 909 de 2004), la UBPD carece de un marco normativo propio que regule situaciones administrativas como vacaciones, licencias, comisiones de servicio, abandono del cargo, etc. En la práctica, esto ha obligado a la Unidad a basarse en analogías con normas generales, complejizando la actividad de la Entidad, con la consecuente inseguridad jurídica y demoras en trámites internos. Además, la ausencia de reglas claras para la administración del personal ha dificultado responder a fenómenos propios de la UBPD, como la alta rotación de funcionarios. En ese contexto, se evidencia la necesidad de un régimen legal propio en materia de administración de personal, que otorgue certezas y agilidad en la gestión de recursos humanos acorde a las particularidades de la Unidad. El proyecto de ley atiende esta necesidad al modificar el Artículo 1 del Decreto Ley 589 de 2017, facultando a la UBPD para tener un régimen especial en materia de personal (diferente al régimen ordinario). Esto le permitirá expedir reglamentaciones internas adaptadas a su mandato temporal y garantizar, por ejemplo, que los procesos de selección, evaluación y retiro de personal se realicen de manera objetiva, técnica y oportuna, mitigando las dificultades actuales. Es importante aclarar que esta modificación no altera la naturaleza de libre nombramiento y remoción de los empleos de la UBPD, sino que provee un marco de referencia para gestionar de mejor forma al personal bajo dicha

modalidad. En suma, se dota a la Unidad de una herramienta administrativa para mejorar su desempeño interno sin cambiar su estructura esencial, ni la modalidad de vinculación al servicio toda vez que como ya se mencionó esta fue definida por la Corte Constitucional en la Sentencia C - 067 de 2018. b. Régimen de contratación y ejecución presupuestal: Otro aspecto neurálgico es el relativo a la contratación de bienes y servicios necesarios para las labores de búsqueda. Bajo la normatividad vigente, la UBPD se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y normas concordantes) al no haberse previsto lo contrario en el decreto original. Esto la sujeta a procedimientos y limitaciones diseñados para entidades estatales comunes, que en muchos casos no se ajustan a la urgencia e imprevisibilidad que caracterizan la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas. Por ejemplo, en las intervenciones forenses en territorio, la UBPD ha enfrentado la necesidad de contratar de manera inmediata maquinaria especializada, equipos técnicos o consultorías expertas para reaccionar ante hallazgos imprevistos. Los trámites de la contratación pública ordinaria (licitaciones, concursos de méritos, límites a las adiciones contractuales) pueden demorar semanas o meses, tiempo durante el cual podría perderse una oportunidad única de recuperación de cuerpos de personas dadas por desaparecidas. Asimismo, la ejecución presupuestal bajo esquemas rígidos ha generado que en ocasiones la UBPD deba recurrir a intermediarios para agilizar ciertas operaciones. Se cita, por ejemplo, que en la intervención de un sitio de alta complejidad técnico-forense fue necesario suscribir un convenio con FINDETER para que esta entidad apoyara la administración de recursos y la contratación de obras, dada la dificultad de la UBPD para hacerlo directamente en los tiempos requeridos para ello⁵. Estas situaciones evidencian que la sujeción estricta al régimen de derecho público en contratación ha sido un obstáculo para la fluidez de las operaciones humanitarias de búsqueda. Algunos autores, como John Eliécer Maldonado Rincón, han advertido que no resulta necesario ni adecuado exceptuar del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP) a las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNRN), a pesar de su naturaleza especial y su mandato temporal⁶. En su análisis, Maldonado sostiene que el tipo de contrataciones realizadas por entidades como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) —referidas principalmente a arrendamientos, dotaciones, aseo, vigilancia, servicios administrativos y tecnológicos— son plenamente ejecutables bajo el marco del EGCAP, mediante mecanismos como la contratación directa o procesos de selección abreviada. Adicionalmente, el autor enfatiza que las entidades del SIVJNRN forman parte de la cadena	presupuestal estatal y se someten a la normatividad presupuestal y disciplinaria general, lo cual refuerza la necesidad de mantener uniformidad en el régimen de contratación. No obstante, en el caso particular de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), la operatividad demuestra una situación diferenciada que justifica medidas de flexibilización en su régimen contractual. A pesar de lo que plantea el profesor Maldonado, más de la mitad del presupuesto de la UBPD se ejecuta mediante modalidades de selección distintas a la contratación directa, como consta en los Planes Anuales de Adquisiciones 2024 y 2025. Plan Anual de Adquisiciones 2024: <table><tr><td>Contratación Directa</td><td>\$</td><td>42.746.876.270,37</td><td>44%</td></tr><tr><td>Otras Modalidades</td><td>\$</td><td>55.149.809.637,80</td><td>56%</td></tr><tr><td>Total PAA 2024</td><td>\$</td><td>97.896.685.908,17</td><td>100%</td></tr></table> Plan Anual de Adquisiciones 2025: <table><tr><td>Contratación Directa</td><td>\$</td><td>40.347.649.407,27</td><td>43,41%</td></tr><tr><td>Otras Modalidades</td><td>\$</td><td>52.590.525.388,38</td><td>56,59%</td></tr><tr><td>Total PAA 2025</td><td>\$</td><td>92.938.174.795,64</td><td>100%</td></tr></table> <i>Fuente: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), Respuesta a derecho de petición Radicado No. UBPD-OFI-2024-012345, Bogotá, marzo de 2024.</i> Además, debe resaltarse que las actividades propias de la UBPD —particularmente las acciones forenses de búsqueda, recuperación e identificación de cuerpos—, pueden estar sujetas a factores humanos o naturales que exigen una acción inmediata y que de surtirse los procesos dispuestos por la Ley 80 de 1993 pueden redundar en la posibilidad de no poder recuperar el cuerpo o los elementos materiales asociados a éste. A ello se suma la limitación dispuesta en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que impide adicionar contratos en más del 50% de su valor inicial, generando en la práctica la necesidad de iniciar nuevos procesos incluso cuando persisten las mismas necesidades que motivaron la contratación original. Por otra parte, los procesos de contratación plural requieren usualmente al menos dos meses para ser tramitados, sin contar con el tiempo adicional de ejecución o suministro de bienes y servicios, lo que afecta la capacidad de la Unidad para actuar de manera inmediata en situaciones de carácter humanitario, donde cada día de retraso puede significar una afectación directa a los derechos de las víctimas. Finalmente, debe subrayarse que contar con un régimen exceptuado no significa eludir los principios de transparencia, responsabilidad fiscal o selección objetiva. Conforme al artículo 13 de la Ley 1150	Contratación Directa	\$	42.746.876.270,37	44%	Otras Modalidades	\$	55.149.809.637,80	56%	Total PAA 2024	\$	97.896.685.908,17	100%	Contratación Directa	\$	40.347.649.407,27	43,41%	Otras Modalidades	\$	52.590.525.388,38	56,59%	Total PAA 2025	\$	92.938.174.795,64	100%
Contratación Directa	\$	42.746.876.270,37	44%																						
Otras Modalidades	\$	55.149.809.637,80	56%																						
Total PAA 2024	\$	97.896.685.908,17	100%																						
Contratación Directa	\$	40.347.649.407,27	43,41%																						
Otras Modalidades	\$	52.590.525.388,38	56,59%																						
Total PAA 2025	\$	92.938.174.795,64	100%																						
de 2007, las entidades con régimen especial siguen sujetas a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal establecidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución, y a los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades legales. Por tanto, en el caso de la UBPD la naturaleza urgente, humanitaria y forense de sus funciones exige herramientas más ágiles que garanticen el cumplimiento efectivo de su mandato constitucional y convencional en favor de las víctimas de desaparición. En respuesta a lo anterior, el proyecto de ley propone habilitar a la UBPD para contratar bajo el régimen de derecho privado, tal como ya ocurre con otras entidades especiales del Estado. Esto se plasma en la modificación del Art. 1 del Decreto Ley, indicando que la UBPD estará sujeta al régimen de derecho privado en materia contractual, aunque respetando los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en la Constitución. En la práctica, esta reforma permitirá a la Unidad adelantar contrataciones de forma más expedita formulando procedimientos adaptados a sus necesidades, guardando la transparencia y responsabilidad en la gestión de los recursos públicos. Cabe resaltar que la propia Corte Constitucional ha avalado la constitucionalidad de otorgar regímenes contractuales especiales a entes con tareas urgentes o misiones particulares, siempre que se mantengan los principios de publicidad, selección objetiva y control fiscal. En tal sentido, se toma en cuenta que la Contraloría General de la República continuará ejerciendo vigilancia sobre los recursos de la UBPD, y las normas anticorrupción le seguirán aplicando íntegramente. No se trata de eliminar controles, sino de agilizar la operatividad para que la falta de un contrato oportuno no frustre una acción humanitaria impostergable. Adicionalmente, este cambio acerca el régimen de la UBPD al de organizaciones humanitarias internacionales con las cuales se equipara (como el CICR), las cuales usualmente operan con esquemas flexibles de adquisición de insumos, acorde a las necesidades del terreno. En conclusión, dotar a la UBPD de un régimen contractual especial fortalecerá su capacidad de reacción rápida, sin quedar atada a límites porcentuales o procedimientos engorrosos que en la actualidad podrían obligarla a suspender la búsqueda hasta tramitar las nuevas contrataciones. c. Facultades de acceso a lugares e información – coordinación interinstitucional: El Decreto Ley 589 estableció en sus artículos 6, 7, 8, 11, 12 y 13 un marco jurídico para que la UBPD acceda a sitios donde pudiera haber personas desaparecidas o sus restos, y para requerir información relevante de entidades y particulares. No obstante, la experiencia ha mostrado algunos vacíos o rigideces en estas disposiciones que pueden entorpecer las labores de campo de la Unidad. En cuanto al acceso a lugares, el esquema vigente distingue entre: (i) lugares sin expectativa razonable de intimidad (art. 7), donde los funcionarios de la UBPD pueden ingresar libremente pero "mediando autorización expresa de la autoridad que tenga a su cargo su administración", lo cual dificulta o imposibilita el acceso cuando quien administra el lugar no autoriza o impide el ingreso o solicita el cumplimiento de requisitos adicionales.; y (ii) lugares con expectativa de intimidad (art. 8), donde se requiere el consentimiento del propietario, tenedor o de quien pueda resultar afectado con el procedimiento, frente a lo cual se	propuso además de los anteriores, la inclusión de quien se encuentre en el lugar a efectos de gestionar de una manera más ágil y eficiente el consentimiento o en su defecto facilitar la notificación de la resolución que ordena la búsqueda cuando no se cuenta con éste. Por otro lado, en materia de acceso a información, si bien los arts. 11 y 12 del Decreto imponen a todas las autoridades públicas la obligación de entregar a la UBPD la información solicitada de manera preferente y sin dilaciones, en la realidad la Unidad ha enfrentado negativas o entregas incompletas, especialmente de parte de particulares o entidades no obligadas directamente por dichas normas (p.ej., antiguas empresas de servicios que pudieron registrar entierros informales en sus terrenos, entidades bancarias o de telecomunicaciones o terceras personas que poseen documentos). Hasta ahora, el único mecanismo sancionatorio previsto era el art. 13, que tipificaba como falta disciplinaria gravísima la obstrucción de la información por parte de servidores públicos, pero no contemplaba consecuencia alguna para los particulares renuentes. Este vacío ha implicado que, fuera del ámbito estatal, la UBPD dependa de la buena voluntad para acceder a información, archivos o datos cruciales, lo que en algunos casos ha limitado las investigaciones humanitarias. Consciente de estas dificultades, el proyecto de ley plantea ajustes puntuales para fortalecer las facultades de la UBPD en acceso a lugares y obtención de información, a la vez que establece medidas para exigir la colaboración de otras entidades y particulares. Así, se modifica el art. 6 del Decreto Ley 589 de 2017 introduciendo dos nuevos párrafos que mandatan la cooperación de autoridades territoriales en la protección de posibles lugares de inhumación y advierten sanciones disciplinarias a los funcionarios que incumplan dicha obligación. También se ajusta el contenido de los arts. 7 y 8, clarificando el procedimiento según exista o no expectativa de intimidad: en lugares sin tal expectativa (bienes de uso público, campos abiertos, etc.), se elimina la exigencia de "autorización legal expresa" y se la sustituye por un deber general de colaboración del administrador del bien. Esto significa que, por ejemplo, el encargado de un parque público o el tenedor de un lote baldío deberá permitir el ingreso de la UBPD y facilitar sus labores, so pena de incurrir en las sanciones establecidas en la ley. Con esta reforma, se simplifica el acceso inmediato a escenarios donde no se afecta la privacidad de nadie, evitando demoras burocráticas. En cuanto a los lugares con expectativa de intimidad (p.ej., una piscina que se encuentra en una finca de recreo), el nuevo articulado refuerza las garantías: se exige el consentimiento expreso del propietario, simple tenedor y adicionalmente de quien se encuentre en el lugar y pueda resultar afectado con el procedimiento, no bastando el simple silencio o la falta de oposición. Finalmente, respecto del acceso a información, el proyecto amplía el alcance de las sanciones del art. 13 para cubrir a personas naturales o jurídicas privadas que nieguen u obstaculicen la entrega de datos solicitados por la UBPD. Se prevé expresamente que, ante la renuencia de un particular a aportar información relevante que esté en su poder, la UBPD podrá imponerle multas sucesivas de hasta 5 salarios mínimos mensuales vigentes mientras persista en el incumplimiento. Complementariamente, si el infractor es un servidor público, incurrirá en falta disciplinaria gravísima, como ya se contemplaba, quedando sujeto a la acción de la Procuraduría General de la Nación.																								

Con estas medidas, se cierra la brecha de impunidad frente a la obstaculización informativa por parte de agentes no estatales, estableciendo un mecanismo coercitivo para asegurar la colaboración de todos. La importancia de esto no puede subestimarse: una proporción significativa de la información sobre fosas o posibles ubicaciones de personas desaparecidas yace en manos privadas (antiguos grupos armados desmovilizados, ciudadanos que presenciaron hechos, empresas que operaban en zonas de conflicto, etc.); por lo que es necesario dotar a la UBPD de herramientas legales de exigibilidad para no depender únicamente de la persuasión. Las multas propuestas no son un fin punitivo en sí mismo, sino un medio para instar la entrega de información crucial, siguiendo la lógica de otros regímenes sancionatorios administrativos. Además, la inclusión de un plazo (seis meses tras la promulgación de la ley) para que la UBPD reglamente criterios de graduación de estas multas garantiza que su aplicación será proporcionada y estandarizada, evitando arbitrariedades. En conclusión, los ajustes en este campo refuerzan la posición de la UBPD como autoridad coordinadora en la búsqueda de desaparecidos, con facultades más claras para facilita el acceso a los lugares de interés forense y recaudar la información requerida dentro del marco de la legalidad y con respeto a los derechos fundamentales de terceros. d. Consejo Asesor y participación de las víctimas: El Decreto Ley 589 de 2017 creó un Consejo Asesor de la UBPD, integrado por representantes de instituciones estatales y de organizaciones de víctimas, con la función de asesorar a la Dirección General en el cumplimiento de sus tareas (arts. 20-22 del Decreto). Si bien este Consejo ha servido como espacio de participación interinstitucional, la experiencia evidenció la conveniencia de ajustar su composición y reglas de funcionamiento para adecuarlas al momento actual. En primer lugar, la norma vigente incluía al(la) Presidente de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) como miembro del Consejo Asesor. Dado que la CEV fue un órgano temporal que ya culminó su mandato y entregó su informe final en 2022, mantener dicho integrante en el Consejo resultaba anacrónico e inoperante. Por ello, el proyecto de ley propone excluir a la CEV del listado de miembros del Consejo Asesor, suprimiendo esa referencia. Este ajuste contribuye a la seguridad jurídica y coherencia normativa, puesto que elimina del ordenamiento la mención de una entidad extinta, evitando confusión sobre quién podría ocupar esa plaza (hoy vacante). En segundo término, se identificó que el periodo de los representantes de organizaciones de la sociedad civil (víctimas de desaparición forzada y de secuestro, según la norma) era demasiado corto –apenas uno (1) año–, lo que generaba rotación excesiva y dificultades para la continuidad de las políticas y la ejecución del plan de trabajo del Consejo. Cada año la UBPD debía repetir el proceso de convocatoria y elección de delegados de víctimas, perdiéndose valioso tiempo de empalme y afectando la acumulación de conocimiento por parte de los consejeros. Por ende, la ponencia propone ampliar de 1 a 4 años el periodo de los representantes de las organizaciones de víctimas (tanto de desaparición forzada como de secuestro). Un periodo de cuatro años les permitirá participar de manera más sostenida y efectiva, incidiendo en la planificación estratégica de la Unidad sin los “retornos” anuales que se venían presentando.	Adicionalmente, el proyecto sugiere replantear la figura del delegado de organizaciones con especialidad técnico-forense, que en la norma vigente estaba previsto como miembro anual del Consejo. En más de cinco años, solamente en una ocasión se logró elegir a dicho delegado, pues pocas organizaciones cumplían los requisitos y el cargo terminaba vacante la mayor parte del tiempo , lo cual conllevó a cuestionar la utilidad práctica de este integrante en tal instancia. Adicionalmente, se incluye un párrafo orientado a asegurar enfoques diferenciales (étnico y de género) en la elección de todos los representantes de víctimas, con miras a que en futuros procesos se promueva la participación de organizaciones de base diversas. En cualquier caso, la intención del Legislador con estos cambios es fortalecer la participación efectiva de las víctimas en la orientación de la UBPD, garantizando su presencia continua y dotando de mayor estabilidad al Consejo Asesor. Un Consejo robusto y vigente complementa la labor de la UBPD, aportando recomendaciones, facilitando la articulación interinstitucional y sirviendo de puente con las comunidades. Los ajustes propuestos reflejan las lecciones aprendidas desde 2017 y aseguran que este órgano consultivo esté alineado con la realidad actual de la entidad y con las necesidades de mediano plazo de la Unidad. e. <u>Terminología dignificante.</u> El proyecto de ley 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. Esta modificación está en línea con la práctica reciente de la UBPD, que en sus comunicados oficiales ya suele hablar de “cuerpo recuperado” en lugar de “restos”. Institucionalizar este lenguaje en la norma tiene el efecto de establecer un estándar vinculante para todos los funcionarios y documentos oficiales, promoviendo sensibilidad en el trato. Desde el punto de vista jurídico, esta disposición no tiene objeción constitucional alguna, pues no cambia derechos ni deberes, sino que es una directriz de forma con profundo contenido humanitario. Constituye, más bien, un símbolo legal del compromiso del Estado con la dignidad de las víctimas. Su inclusión ha sido aplaudida por colectivos de familiares, considerando que dignificar el lenguaje es parte de la satisfacción simbólica dentro de las medidas de reparación. Además, Colombia se suma con esto a una tendencia internacional: por ejemplo, en informes del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU se recomienda emplear un lenguaje centrado en las víctimas y sus familias. Por ende, la justificación de este artículo es clara: no es un detalle menor, es una apuesta por la humanización de la justicia transicional, que complementa las demás medidas más sustantivas. En conclusión, cada una de las modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado está sólidamente justificada en razones de orden constitucional, legal y práctico. Todas convergen hacia un mismo fin: fortalecer a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas para que pueda cumplir de manera más eficaz su mandato humanitario de encontrar a los desaparecidos y aliviar el sufrimiento de sus familias. La iniciativa respeta plenamente los						
lineamientos del Acuerdo Final de Paz y las decisiones de la Corte Constitucional, a la vez que incorpora lecciones aprendidas en el terreno y las voces de las víctimas y funcionarios que han estado involucrados en estos primeros años de implementación. Se trata de un proyecto de alto contenido técnico y humano, que equilibra la protección de derechos con la necesidad de resultados, y que reafirma el compromiso del Estado colombiano con la verdad, la justicia y la reparación. Por todas las consideraciones expuestas, la ponente recomienda a los honorables Senadores dar voto favorable a este proyecto de ley en su segundo debate, con la convicción de que constituye un paso legislativo fundamental para avanzar en la búsqueda de la paz con verdad y dignidad. Los desaparecidos y sus familias no pueden seguir esperando: esta reforma es para ellos y por ellos. Referencias: - Corte Interamericana de Derechos Humanos, <i>Caso Tenorio Roca y otros vs. Perú</i> (Sentencia de 22 de junio de 2016), párr. 216. - Corte Interamericana de Derechos Humanos, <i>Caso Isaza Uribe y otros vs. Colombia</i> (Sentencia de 20 de noviembre de 2018), párr. 146. - Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-370 de 2006, Fundamentos 6.2 y 6.3. - Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-129 de 2022, Consideración 5.4. - Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-067 de 2018, Fundamento 4.3.4. - Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-253 de 2017, Fundamento 5.2. - Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-247 de 2013, Fundamento 6.4. <i>Informe Final Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad</i>, volumen Hallazgos y Recomendaciones (2022), Recomendación sobre la UBPD, pág. 293. - Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), Informe de Gestión 2024, secc. Estadísticas clave, pág. 10. - Centro Nacional de Memoria Histórica, <i>El drama de la desaparición forzada en Colombia</i> (2016), pág. 178. - Acto Legislativo 01 de 2017, artículo transitorio 3, inciso 2° (creación de la UBPD). <i>Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera</i> (2016), Punto 5.1.2.1 (Unidad de Búsqueda). - Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Naciones Unidas, 2006), art. 24 (2) y (3). - Ley 589 de 2000, art. 8 (creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas). - Decreto Ley 589 de 2017, arts. 6, 7, 8, 11, 12 y 13 (texto original). 8. Impacto Fiscal El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003 <i>“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”</i>, 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. 9. Pliego de modificaciones A continuación, se presentan las modificaciones introducidas a los artículos objeto de ajuste en el marco del segundo debate del Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado, “Por medio del cual se modifican disposiciones del Decreto Ley 589 de 2017 y se fortalecen las capacidades de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)”. <table><tr><th>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE</th><th>TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE</th><th>JUSTIFICACIÓN</th></tr><tr><td>ARTÍCULO 6°. SANCIONES AL DEBER DE COLABORACIÓN ARMÓNICA. En el evento que</td><td>ARTÍCULO 6°. SANCIONES AL DEBER DE COLABORACIÓN ARMÓNICA. En el evento que no se le</td><td>Se elimina el término armónica del presente título siendo que el artículo contempla no solo obligaciones dirigidas a</td></tr></table>	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN	ARTÍCULO 6°. SANCIONES AL DEBER DE COLABORACIÓN ARMÓNICA. En el evento que	ARTÍCULO 6°. SANCIONES AL DEBER DE COLABORACIÓN ARMÓNICA. En el evento que no se le	Se elimina el término armónica del presente título siendo que el artículo contempla no solo obligaciones dirigidas a
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN					
ARTÍCULO 6°. SANCIONES AL DEBER DE COLABORACIÓN ARMÓNICA. En el evento que	ARTÍCULO 6°. SANCIONES AL DEBER DE COLABORACIÓN ARMÓNICA. En el evento que no se le	Se elimina el término armónica del presente título siendo que el artículo contempla no solo obligaciones dirigidas a					

no se le permita al personal de la UBPD el acceso al sitio donde se van a adelantar las acciones de búsqueda, localización, recuperación, exhumación y/o identificación de personas o cuerpos de personas dadas por desaparecidas, la Unidad podrá requerir la colaboración de las autoridades Departamentales y Municipales para que, de forma inmediata, adopten medidas que garanticen el acceso al lugar donde se va a realizar la intervención.			permita al personal de la UBPD el acceso al sitio donde se van a adelantar las acciones de búsqueda, localización, recuperación, exhumación y/o identificación de personas o cuerpos de personas dadas por desaparecidas, la Unidad podrá requerir la colaboración de las autoridades Departamentales y Municipales para que, de forma inmediata, adopten medidas que garanticen el acceso al lugar donde se va a realizar la intervención.			autoridades administrativas, sino también sanciones aplicables a actores particulares. En ese sentido, mantener el término "colaboración armónica" podría generar una interpretación restrictiva del deber normativo que no corresponde al propósito del artículo. Por ello, se opta por un encabezado más amplio, que refleje adecuadamente la finalidad del artículo			De manera concomitante, la UBPD podrá imponer multas sucesivas a quien le impida el normal desarrollo de sus actividades humanitarias. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.			demás responsabilidades que conlleve dicho incumplimiento.			gravedad de la conducta y la afectación de los derechos en juego, en aplicación del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Además, busca mantener coherencia interna con otros artículo del proyecto, como el caso de la reticencia en la entrega de información a la UBPD, donde el rango aprobado es de uno (1) a diez (5) SMMLV. Con ello, se refuerza el carácter pedagógico y correctivo de la medida, sin afectar de manera desproporcionada a autoridades locales que, en muchos casos, enfrentan limitaciones institucionales.		
Los/as servidores/as públicos/as que tengan a su cargo la adopción de las medidas antes referidas y nieguen, dilaten u obstruyan su ejecución, incurrirán en falta disciplinaria gravísima. Para el efecto, la UBPD remitirá una comunicación a la Procuraduría General de la Nación, informando la situación presentada, con el fin de que, en ejercicio de su poder disciplinario preferente, lleve a cabo las investigaciones pertinentes con miras a la imposición de las sanciones a que haya lugar con plena observancia del debido proceso, sin perjuicio de las demás responsabilidades que conlleve dicho incumplimiento.			Los/as servidores/as públicos/as que tengan a su cargo la adopción de las medidas antes referidas y nieguen, dilaten u obstruyan su ejecución, incurrirán en falta disciplinaria gravísima. Para el efecto, la UBPD remitirá una comunicación a la Procuraduría General de la Nación, informando la situación presentada, con el fin de que, en ejercicio de su poder disciplinario preferente, lleve a cabo las investigaciones pertinentes con miras a la imposición de las sanciones a que haya lugar con plena observancia del debido proceso, sin perjuicio de las			Con el propósito de garantizar la razonabilidad y proporcionalidad del régimen sancionatorio establecido en el Proyecto de Ley, se decidió reducir el rango de la multa aplicable en caso de incumplimiento al deber de colaboración con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Inicialmente, el texto contemplaba sanciones de uno (1) a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), pero tras un análisis ponderado, se ajustó a un rango de uno (1) a quince (15) SMMLV. Esta modificación responde a la necesidad de asegurar que la sanción guarde una relación razonable entre la			Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la UBPD expedirá Resolución a través de la cual determinará los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para la imposición y dosificación de las multas.			Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la UBPD expedirá Resolución a través de la cual <u>fijará los criterios para la imposición y dosificación de las multas en conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.</u> determinará los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para la imposición y dosificación de las multas.			Se ajusta la redacción del último inciso siendo que los principios de razonabilidad y proporcionalidad no son elementos que deban ser definidos por una resolución administrativa, sino que constituyen estándares jurídicos de rango constitucional que rigen toda la actuación estatal, incluidos los procedimientos sancionatorios.		

11. Proposición Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, invito a los Honorables Senadores que integran la Plenaria del Senado, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 37 de 2024 Senado "Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 589 de 2017 y se dictan otras disposiciones." de conformidad con el texto del pliego de modificaciones y el articulado propuesto. Cordialmente,  CLARA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República	12. Texto propuesto para segundo debate PROYECTO DE LEY NO. 37 DE 2024 SENADO, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 589 DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: ARTÍCULO 1. OBJETO. A través de esta Ley se 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. ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 1. NATURALEZA DE LA UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO - UBPD. De conformidad con el artículo transitorio 3 del Acto Legislativo 01 de 2017, en el marco del Sistema Integral, de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN), y con el propósito de contribuir a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación póngase en marcha la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) por un período de veinte (20) años, prorrogables por ley. La UBPD es una entidad del Sector Justicia, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen legal propio en materia de administración de personal. La UBPD estará sujeta en la celebración de contratos al régimen de derecho privado, acorde con los principios de la función administrativa, de las políticas y lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. 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. ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 6 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 6. ACCESO Y PROTECCIÓN DE LUGARES EN LOS QUE LA UBPD LLEVE ACABO SUS FUNCIONES DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN, RECUPERACIÓN E IDENTIFICACIÓN. Conforme a las reglas previstas en este artículo, cuando la UBPD tenga conocimiento de la presunta ubicación de personas o cuerpos de personas dadas por desaparecidas de las que trata el artículo 2 del presente Decreto Ley, realizará ella misma la búsqueda, localización y exhumación o podrá coordinarlas con las entidades competentes. Los funcionarios de la UBPD podrán ingresar al lugar donde se tenga conocimiento de la presunta ubicación de las personas o cuerpos de personas dadas por desaparecidas, siempre y cuando: 1. El plan nacional o regional de búsqueda indiquen el presunto lugar o lugares. En dicho plan se deben señalar las razones por las cuales es necesario realizar dicho procedimiento. 2. No exista una expectativa razonable de intimidación por tratarse de un bien público o de uso público, o en campo abierto, a plena vista, o cuando se encuentre abandonado, y siguiendo lo establecido en el artículo 7 del presente Decreto Ley y las normas que lo regulen. En caso de existir expectativa razonable de intimidación, siguiendo lo establecido en el artículo 8 del presente Decreto Ley y las normas que lo regulen. 3. Cuento con autorización previa al acceso y debidamente motivada del Director de la UBPD en donde se evidencie expresamente el cumplimiento de los requisitos descritos en los numerales anteriores y la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la medida. PARÁGRAFO 1. La UBPD podrá exhortar a las autoridades municipales o departamentales correspondientes, para que en el marco de su autonomía adopten las medidas administrativas y presupuestales necesarias para la protección de los lugares de interés forense identificados por la entidad, a través de un procedimiento abreviado que permita su adopción de manera inmediata. En caso de requerirlo, podrá solicitar apoyo a la Fuerza Pública para el acceso y protección a estos lugares. PARÁGRAFO 2. Los/as servidores/as públicos/as que en el marco de sus funciones tengan a su cargo la implementación de las medidas relacionadas en el presente artículo y que no adelanten las acciones necesarias para su implementación, incurrirán en falta disciplinaria	gravísima. Para el efecto, la UBPD remitirá una comunicación a la Procuraduría General de la Nación, informando la situación presentada, con el fin de que en ejercicio de su poder disciplinario preferente lleve a cabo las investigaciones pertinentes con miras a la imposición de las sanciones a que haya lugar con plena observancia del debido proceso, sin perjuicio de las demás responsabilidades que conlleve dicho incumplimiento. ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 7 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 7°. ACCESO Y PROTECCIÓN DE LUGARES CUANDO NO EXISTA UNA EXPECTATIVA RAZONABLE DE INTIMIDAD. Los funcionarios de la UBPD podrán ingresar al lugar donde se tenga conocimiento de la presunta ubicación de las personas o cuerpos de personas desaparecidas o dadas por desaparecidas cuando no exista una expectativa razonable de intimidación, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones, además de lo dispuesto en el artículo 6 del presente Decreto Ley: 1. Se considere que no existe dicha expectativa por tratarse de un bien público o de uso público, o se encuentre en campo abierto, a plena vista, o cuando se encuentre abandonado. 2. Si el sitio de interés forense se encuentra ubicado en un lugar sujeto a la administración de una persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, ésta deberá prestar toda la colaboración que requiera la UBPD para facilitar el acceso al lugar y el adecuado desarrollo de la respectiva intervención. A efectos de lo anterior, la UBPD coordinará con dicha administración, los diferentes aspectos relacionados con las acciones humanitarias a adelantar. Parágrafo. En caso de presentarse ausencia de autorización o la negativa por parte de la autoridad o particular que controle la administración del lugar cuyo acceso se pretende en los términos del numeral segundo del presente artículo, la UBPD ordenará el ingreso al lugar para su búsqueda, mediante resolución motivada, la cual será notificada a quien se encuentre en el lugar, y respecto de la cual procederán los recursos de Ley. ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 8 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 8°. ACCESO Y PROTECCIÓN DE LUGARES CUANDO EXISTE UNA EXPECTATIVA RAZONABLE DE INTIMIDAD. Los funcionarios de la UBPD podrán ingresar al lugar donde se tenga conocimiento de la presunta ubicación de las personas o cuerpos de personas desaparecidas cuando exista una expectativa razonable de intimidación, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones, además de lo dispuesto en el artículo 6 del presente Decreto Ley: 1. Medie consentimiento expreso del propietario o del simple tenedor del bien, o de quien se encuentre en el lugar y pueda resultar afectado con el procedimiento. En este caso, no se considerará como suficiente la mera ausencia de objeciones por parte del interesado, sino

que deberá acreditarse la libertad del afectado al manifestar la autorización para el ingreso. 2. En los casos en los que no medie consentimiento por parte del propietario del predio o del simple tenedor del bien, o de quien se encuentre en el lugar y pueda resultar afectado con el procedimiento: a. El Director ordene mediante resolución motivada la búsqueda en los lugares donde se tenga conocimiento de la presunta ubicación de las personas o cuerpos de las personas dadas por desaparecidas. b. El lugar no coincida con su casa de habitación, en el caso de personas naturales. c. La resolución motivada que ordena el registro sea debidamente notificada a quien se encuentre en el lugar. PARÁGRAFO 1. La competencia para ordenar la búsqueda de que trata el presente artículo, corresponde al Director de la UBPD y es indelegable. Contra la orden emitida por el Director proceden los recursos de ley. PARÁGRAFO 2. En los lugares donde exista una expectativa razonable de intimidad, sin el consentimiento del propietario o tenedor del predio y sin orden judicial previa, deberá tener un control judicial posterior, por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de la JEP. ARTÍCULO 6°. SANCIONES AL DEBER DE COLABORACIÓN. En el evento que no se le permita al personal de la UBPD el acceso al sitio donde se van a adelantar las acciones de búsqueda, localización, recuperación, exhumación y/o identificación de personas o cuerpos de personas dadas por desaparecidas, la Unidad podrá requerir la colaboración de las autoridades Departamentales y Municipales para que, de forma inmediata, adopten medidas que garanticen el acceso al lugar donde se va a realizar la intervención. Los/as servidores/as públicos/as que tengan a su cargo la adopción de las medidas antes referidas y nieguen, dilaten u obstruyan su ejecución, incurrirán en falta disciplinaria gravísima. Para el efecto, la UBPD remitirá una comunicación a la Procuraduría General de la Nación, informando la situación presentada, con el fin de que, en ejercicio de su poder disciplinario preferente, lleve a cabo las investigaciones pertinentes con miras a la imposición de las sanciones a que haya lugar con plena observancia del debido proceso, sin perjuicio de las demás responsabilidades que conlleve dicho incumplimiento. De manera concomitante, la UBPD podrá imponer multas sucesivas a quien le impida el normal desarrollo de sus actividades humanitarias. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quince (15) quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la UBPD expedirá Resolución a través de la cual fijará los criterios para la imposición y dosificación de las multas en conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 13 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así:	ARTÍCULO 13. NEGATIVA O NEGLIGENCIA FRENTE AL SUMINISTRO DE LA INFORMACIÓN. Los servidores públicos que obstruyan o nieguen el acceso a la información o incumplan con las obligaciones establecidas en los artículos 11 y 12 del presente Decreto Ley, incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. A las personas naturales o jurídicas de derecho privado que obstruyan, nieguen el acceso a la información o incumplan con las obligaciones establecidas en los artículos 11 y 12 del presente Decreto Ley, la UBPD podrá imponerles multas sucesivas mientras permanezcan renuentes a la entrega de la información. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la UBPD expedirá Resolución a través de la cual fijará los criterios para la imposición y dosificación de las multas en conformidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. ARTÍCULO 8°. Modifíquese el artículo 21 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 21. MIEMBROS DEL CONSEJO ASESOR. El Consejo Asesor estará integrado por los siguientes miembros: - El/la Ministro/a del Interior o su delegado/a. - El/la Ministro/a de Salud o su delegado/a. - El/la Ministro/a de Justicia o su delegado/a. - El/la Alto/a Comisionado/a para la Paz o su delegado/a. - El/la director/a de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado o su delegado/a. - El/la director/a del INMMLCF o su delegado/a. - El/la Consejero/a Presidencial para los Derechos Humanos o su delegado/a. - Un/a representante de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas cuyo hecho victimizante sea el delito de desaparición forzada. - Dos delegados/as de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada escogidos por ellas mismas cada cuatro años. - Dos delegados/as de las organizaciones de víctimas de secuestro escogidos por ellas mismas cada cuatro años. PARÁGRAFO. En el proceso de elección de los delegados de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada y de secuestro, se propenderá por garantizar la incorporación de los enfoques diferenciales, étnico y de género. ARTÍCULO 9°. Con el propósito de preservar la dignidad de las personas dadas por desaparecidas y de quienes las buscan, así como de evitar la revictimización de estas últimas, sustitúyase en este
Decreto Ley las expresiones cuerpos esquelizados, restos, restos óseos, cadáver y cadáveres por cuerpos. ARTÍCULO 10°. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	12 DE MAYO DE 2025. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co. YURY LINETH SIERRA TORRES Secretaria General Comisión Primera H. Senado de la República 12 DE MAYO DE 2025. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate. Presidente, S. ARIEL AVILA MARTÍNEZ Secretaria General, YURY LINETH SIERRA TORRES

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE LEY N° 37 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 589 DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: ARTÍCULO 1. OBJETO. A través de esta Ley se 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. ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 1. NATURALEZA DE LA UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO - UBPD. De conformidad con el artículo transitorio 3 del Acto Legislativo 01 de 2017, en el marco del Sistema Integral, de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), y con el propósito de contribuir a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación póngase en marcha la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) por un periodo de veinte (20) años, prorrogables por ley.	<i>La UBPD es una entidad del Sector Justicia, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen legal propio en materia de administración de personal.</i> <i>La UBPD estará sujeta en la celebración de contratos al régimen de derecho privado, acorde con los principios de la función administrativa, de las políticas y lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente o quien haga sus veces y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. 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.</i> ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 6 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 6. ACCESO Y PROTECCIÓN DE LUGARES EN LOS QUE LA UBPD LLEVE ACABO SUS FUNCIONES DE BÚSQUEDA, LOCALIZACIÓN, RECUPERACIÓN E IDENTIFICACIÓN. Conforme a las reglas previstas en este artículo, cuando la UBPD tenga conocimiento de la presunta ubicación de personas o cuerpos de personas dadas por desaparecidas de las que trata el artículo 2 del presente Decreto Ley, realizará ella misma la búsqueda, localización y exhumación o podrá coordinarlas con las entidades competentes. <i>Los funcionarios de la UBPD podrán ingresar al lugar donde se tenga conocimiento de la presunta ubicación de las personas o cuerpos de personas dadas por desaparecidas, siempre y cuando:</i> <i>1. El plan nacional o regional de búsqueda indiquen el presunto lugar o lugares. En dicho plan se deben señalar las razones por las cuales es necesario realizar dicho procedimiento.</i> <i>2. No exista una expectativa razonable de intimidación por tratarse de un bien público o de uso público, o en campo abierto, a plena vista, o cuando se encuentre abandonado, y siguiendo lo establecido en el artículo 7 del presente Decreto Ley y las normas que lo regulen.</i> <i>En caso de existir expectativa razonable de intimidación, siguiendo lo establecido en el artículo 8 del presente Decreto Ley y las normas que lo regulen.</i> <i>3. Cuento con autorización previa al acceso y debidamente motivada del Director de la UBPD en donde se evidencie expresamente el cumplimiento de los requisitos descritos en los numerales anteriores y la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la medida.</i>
PARÁGRAFO 1. La UBPD podrá exhortar a las autoridades municipales o departamentales correspondientes, para que en el marco de su autonomía adopten las medidas administrativas y presupuestales necesarias para la protección de los lugares de interés forense identificados por la entidad, a través de un procedimiento abreviado que permita su adopción de manera inmediata. En caso de requerirlo, podrá solicitar apoyo a la Fuerza Pública para el acceso y protección a estos lugares. PARÁGRAFO 2. Los/as servidores/as públicos/as que en el marco de sus funciones tengan a su cargo la implementación de las medidas relacionadas en el presente artículo y que no adelanten las acciones necesarias para su implementación, incurrirán en falta disciplinaria gravísima. Para el efecto, la UBPD remitirá una comunicación a la Procuraduría General de la Nación, informando la situación presentada, con el fin de que en ejercicio de su poder disciplinario preferente lleve a cabo las investigaciones pertinentes con miras a la imposición de las sanciones o que haya lugar con plena observancia del debido proceso, sin perjuicio de las demás responsabilidades que conlleve dicho incumplimiento. ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 7 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 7°. ACCESO Y PROTECCIÓN DE LUGARES CUANDO NO EXISTA UNA EXPECTATIVA RAZONABLE DE INTIMIDAD. Los funcionarios de la UBPD podrán ingresar al lugar donde se tenga conocimiento de la presunta ubicación de las personas o cuerpos de personas desaparecidas o dadas por desaparecidas cuando no exista una expectativa razonable de intimidación, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones, además de lo dispuesto en el artículo 6 del presente Decreto Ley: <i>1. Se considere que no existe dicha expectativa por tratarse de un bien público o de uso público, o se encuentre en campo abierto, a plena vista, o cuando se encuentre abandonado.</i> <i>2. Si el sitio de interés forense se encuentra ubicado en un lugar sujeto a la administración de una persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, ésta deberá prestar toda la colaboración que requiera la UBPD para facilitar el acceso al lugar y el adecuado desarrollo de la respectiva intervención. A efectos de lo anterior, la UBPD coordinará con dicha administración, los diferentes aspectos relacionados con las acciones humanitarias a adelantar.</i> <i>Parágrafo: En caso de presentarse ausencia de autorización o la negativa por parte de la autoridad o particular que controle la administración del lugar cuyo acceso se pretende en los términos del numeral segundo del presente artículo, la UBPD ordenará el ingreso al lugar para la búsqueda, mediante resolución motivada, la cual será notificada a quien se encuentre en el lugar, y respecto de la cual procederán los recursos de Ley.</i>	ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 8 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 8°. ACCESO Y PROTECCIÓN DE LUGARES CUANDO EXISTE UNA EXPECTATIVA RAZONABLE DE INTIMIDAD. Los funcionarios de la UBPD podrán ingresar al lugar donde se tenga conocimiento de la presunta ubicación de las personas o cuerpos de personas desaparecidas cuando exista una expectativa razonable de intimidación, siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones, además de lo dispuesto en el artículo 6 del presente Decreto Ley: <i>1. Medie consentimiento expreso del propietario o del simple tenedor del bien, o de quien se encuentre en el lugar y pueda resultar afectado con el procedimiento. En este caso, no se considerará como suficiente la mera ausencia de objeciones por parte del interesado, sino que deberá acreditarse la libertad del afectado al manifestar la autorización para el ingreso.</i> <i>2. En los casos en los que no medie consentimiento por parte del propietario del predio o del simple tenedor del bien, o de quien se encuentre en el lugar y pueda resultar afectado con el procedimiento:</i> <i>a. El Director ordene mediante resolución motivada la búsqueda en los lugares donde se tenga conocimiento de la presunta ubicación de las personas o cuerpos de las personas dadas por desaparecidas.</i> <i>b. El lugar no coincida con su casa de habitación, en el caso de personas naturales.</i> <i>c. La resolución motivada que ordena el registro sea debidamente notificada a quien se encuentre en el lugar.</i> PARÁGRAFO 1. La competencia para ordenar la búsqueda de que trata el presente artículo, corresponde al Director de la UBPD y es indelegable. Contra la orden emitida por el Director proceden los recursos de ley. PARÁGRAFO 2. En los lugares donde exista una expectativa razonable de intimidación, sin el consentimiento del propietario o tenedor del predio y sin orden judicial previa, deberá tener un control judicial posterior, por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de la JEP. ARTÍCULO 6°. SANCIONES AL DEBER DE COLABORACIÓN ARMÓNICA. En el evento que no se le permita al personal de la UBPD el acceso al sitio donde se van a adelantar las acciones de búsqueda, localización, recuperación, exhumación y/o identificación de personas o cuerpos de personas dadas por desaparecidas, la Unidad podrá requerir la colaboración de las autoridades Departamentales y Municipales para que, de forma inmediata, adopten medidas que garanticen el acceso al lugar donde se va a realizar la intervención.

Los/as servidores/as públicos/as que tengan a su cargo la adopción de las medidas antes referidas y nieguen, dilaten u obstruyan su ejecución, incurrirán en falta disciplinaria gravísima. Para el efecto, la UBPD remitirá una comunicación a la Procuraduría General de la Nación, informando la situación presentada, con el fin de que, en ejercicio de su poder disciplinario preferente, lleve a cabo las investigaciones pertinentes con miras a la imposición de las sanciones a que haya lugar con plena observancia del debido proceso, sin perjuicio de las demás responsabilidades que conlleve dicho incumplimiento. De manera concomitante, la UBPD podrá imponer multas sucesivas a quien le impida el normal desarrollo de sus actividades humanitarias. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la UBPD expedirá Resolución a través de la cual determinará los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para la imposición y dosificación de las multas. ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 13 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así: ARTÍCULO 13. NEGATIVA O NEGLIGENCIA FRENTE AL SUMINISTRO DE LA INFORMACIÓN. Los servidores públicos que obstruyan o nieguen el acceso a la información o incumplan con las obligaciones establecidas en los artículos 11 y 12 del presente Decreto Ley, incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. A las personas naturales o jurídicas de derecho privado que obstruyan, nieguen el acceso a la información o incumplan con las obligaciones establecidas en los artículos 11 y 12 del presente Decreto Ley, la UBPD podrá imponerles multas sucesivas mientras permanezcan renuentes a la entrega de la información. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la UBPD expedirá Resolución a través de la cual determinará los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para la imposición y dosificación de las multas. ARTÍCULO 8°. Modifíquese el artículo 21 del Decreto Ley 589 de 2017, el cual quedará así:	ARTÍCULO 21. MIEMBROS DEL CONSEJO ASESOR. El Consejo Asesor estará integrado por los siguientes miembros: 1. El/la Ministro/a del Interior o su delegado/a. 2. El/la Ministro/a de Salud o su delegado/a. 3. El/la Ministro/a de Justicia o su delegado/a. 4. El/la Alto/a Comisionado/a para la Paz o su delegado/a. 5. El/la director/a de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado o su delegado/a. 6. El/la director/a del INMLCF o su delegado/a. 7. El/la Consejero/a Presidencial para los Derechos Humanos o su delegado/a. 8. Un/a representante de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas cuyo hecho victimizante sea el delito de desaparición forzada. 9. Dos delegados/as de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada escogidos por ellas mismas cada cuatro años. 10. Dos delegados/as de las organizaciones de víctimas de secuestro escogidos por ellas mismas cada cuatro años. PARÁGRAFO. En el proceso de elección de los delegados de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada y de secuestro, se propenderá por garantizar la incorporación de los enfoques diferenciales, étnico y de género. ARTÍCULO 9°. Con el propósito de preservar la dignidad de las personas dadas por desaparecidas y de quienes las buscan, así como de evitar la revictimización de estas últimas, sustitúyase en este Decreto Ley las expresiones cuerpos esquelizados, restos, restos óseos, cadáver y cadáveres por cuerpos. ARTÍCULO 10°. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. EN LOS ANTERIORES TÉRMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 37 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 589 DE 2017 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 12 DE MARZO DE 2025, ACTA N° 36.
---	--

PONENTE:



CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República

Presidente,



S. ARIEL ÁVILA MARTINEZ

Secretaria General,



YURY LINETH SIERRA TORRES

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 15 DE 2024 SENADO
HONORABLE SENADOR ARIEL ÁVILA

por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. 12 de mayo de 2025 Honorable Senador CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE Vicepresidente Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad Referencia: Adhesión al Informe de ponencia positiva al Proyecto de Ley No. 015 de 2024 Senado "por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones" Respetado Vicepresidente, Por medio de la presente, manifiesto mi adhesión al informe de ponencia positiva del Proyecto de Ley No. 015 de 2024 Senado "por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones" del cual fui designado como ponente único en reemplazo del Honorable Senador Humberto de la Calle Lombana, quien renunció a su curul. Tras analizar la ponencia presentada, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso N° 1644 de 2024; considero que cumple con las disposiciones establecidas en el Reglamento del Congreso y se ajusta a las directrices que orientan mi labor legislativa. Por lo anterior, reitero de manera formal mi adhesión mediante la suscripción de la ponencia del Proyecto de Ley No. 015 de 2024 Senado.  ARIEL ÁVILA Senador de la República	CONTENIDO Gaceta número 676 - Lunes, 12 de mayo de 2025 SENADO DE LA REPÚBLICA INFORMES Informe negativo de la Comisión Accidental designada al recurso de apelación del Proyecto de Ley numero 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos número 192 de 2023 Cámara y número 256 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. PONENCIAS Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 37 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto Ley 589 de 2017 y se dictan otras disposiciones..... CARTAS DE ADHESIÓN Carta de Adhesión al Informe de ponencia positiva al Proyecto de Ley número 15 de 2024 Senado Honorable Senador Ariel Ávila, por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones..... IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025
--	--