

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio al Proyecto de Ley 242 de 2022 “*Por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada y personas dadas por desaparecidas.*”

Autores	Congresistas Gloria Inés Flórez Schneider, María José Pizarro Rodríguez, Iván Cepeda Castro, Alirio Uribe Muñoz, Jael Quiroga Carillo, Isabel Cristina Zuleta López, Clara Eugenia López Obregón, Gabriel Becerra Yañez, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Esmeralda Hernández, Pedro Hernando Flórez Porras, Maria Fernanda Carrascal Rojas, Olga Beatriz González Correa, Maria Del Mar Pizarro García y Sandra Ramírez Lobo Silva
Fecha de Presentación	19 de octubre de 2022
Estado	Tramite en Comisión
Referencia	Concepto No 04.2023

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, revisó el 9 de marzo de 2023, el texto del Proyecto de Ley número 242 de 2022, “*Por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada y personas dadas por desaparecidas.*” (en adelante “el Proyecto de Ley”).

1. Contenido del proyecto de ley

El proyecto consta de veinte (20) artículos, divididos en 9 capítulos. A continuación, la división de sus capítulos:

ARTÍCULO	CONTENIDO
Capítulo I	Disposiciones Generales
Capítulo II	Principios
Capítulo III	Reconocimiento de Constructoras de Paz
Capítulo IV	Derechos de las Mujeres y Personas Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada
Capítulo V	Medidas de Sensibilización, Información, Atención y Prevención
Capítulo VI	Medidas en Materia de Educación, Vivienda, Salud y Seguridad Social
Capítulo VII	Circunstancias de Mayor Punibilidad
Capítulo VIII	Registro Único de Mujeres y Personas Buscadoras

2. Observaciones en materia constitucional

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

En lo que concierne a las observaciones en materia constitucional, se encuentra que este Proyecto de Ley está protegido y acorde al régimen constitucional en su exposición de motivos y en su contenido.

3. Observaciones en materia de Política Criminal y Técnica Legislativa:

Se promueve la iniciativa en relación con la especial protección que requieren aquellas personas buscadoras de personas desaparecidas, un grupo poblacional específico, el cual, ha sido marginado e invisibilizado en medio del conflicto armado no internacional que enfrenta Colombia.

Existen algunas observaciones que se quieren realizar al concepto y que serán divididas en tres secciones: por un lado, respecto de la motivación del Proyecto de Ley, seguido a ello, respecto del texto propiamente propuesto y, finalmente, se darán algunas recomendaciones.

3.1. En relación con la motivación del proyecto de ley

Debe resaltarse la cifra expuesta en la exposición de motivos y cuya fuente es el Informe Final de la Comisión de la Verdad:

A finales de los años 80s se tenía un registro de 1,500 víctimas de desaparición forzada en Colombia. A junio de 2022, se estiman más de 200,000. Esta cifra genera la afectación de 2 millones de personas si se tiene en cuenta que exista una afectación de entre 5 y 10 familiares por víctima.

Por cada una de esas 200,000 personas, existe un promedio de 2 mujeres buscadoras de sus seres queridos. Es decir, alrededor de 400,000 mujeres se encuentran desarrollando esta función.

Además de lo anterior, se reconoce que la búsqueda de desaparecidos, como lo dice la exposición de motivos “tiene rostro de mujer”. Ello fundamentado en que, de acuerdo con las cifras traídas a colación, cuya fuente es la Fundación “Nydia Erika Bautista”, en el 95% de los casos, las mujeres son las personas que asumen la búsqueda de las personas desaparecidas.

Por otro lado, se reconoce la violencia sexual, las privaciones de la libertad, los secuestros, las amenazas, el reclutamiento forzado, el hostigamiento de sus hijos o hermanos, las extorsiones, los hurtos, el robo de información, el desplazamiento forzado, y el exilio como las principales problemáticas que enfrentan las mujeres o personas buscadoras de personas desaparecidas.

Es de mencionar que constitucionalmente, existe ya un reconocimiento, aunque sea implícito a este grupo poblacional dentro de los artículos 12 (Prohibición de desaparición forzada), 13 (Igualdad), y 43 (En relación con la igualdad entre hombres y mujeres) de la Carta Política.

Además de esto, también existe un reconocimiento de las personas buscadoras de personas desaparecidas a través del reciente fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 23 de septiembre de 2022, en donde se declara la responsabilidad internacional del Estado Colombiano por la desaparición forzada de un líder político en el año 1993. En esta providencia,

se hace por primera vez un reconocimiento a las mujeres buscadoras, quienes en palabras de la Corte sufren “*estigmas, violencia y discriminación asociados a los roles de género*”. La Corte ordena un reconocimiento público de dichos impactos.

Igualmente, existen instrumentos internacionales como la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, la cual indica que los Estados deberán adoptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda de las personas desaparecidas y prestar especial auxilio a las víctimas de este delito.

En igual sentido, se encuentran los Principios rectores del Comité Contra las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas. Precisamente allí, se consagra el principio de “*Respeto A La Participación*” de las víctimas con interés legítimo, en donde se obliga a los Estados a hacer partícipes a las víctimas de manera efectiva, y sin someterlas a obstáculos. También, se encuentra el “Principio de Búsqueda en Condiciones Seguras”, en donde los Estados tienen la obligación de asegurar el respeto y mitigación de riesgos de las víctimas de este delito.

Íntimamente relacionado con el hecho de crear una circunstancia de mayor punibilidad relacionada con las personas buscadoras de desaparecidos, se encuentran las Observaciones del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas en donde indica claramente la obligación del estado de “*prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto familiares de personas desaparecidas, los denunciantes de desaparición forzada los defensores de derechos humanos que asisten a las víctimas y las personas que participan en la investigación de una desaparición forzada.*”

Así, es claro que existe un sustento y mandato tanto de la Constitución como de los instrumentos internacionales, para propugnar por un proyecto como el consagrado por la presente iniciativa de Ley.

3.2. En relación con el texto del Proyecto de Ley

Sobre las consideraciones en relación con el texto, se resalta la promoción de todas las medidas administrativas, de protección y de prevención en relación con las personas desaparecidas. Se encuentra que las mismas pueden ayudar a prevenir cualquier tipo de delito en su contra y al ser el derecho penal la última ratio, debe celebrarse que exista toda una política para la protección de este grupo poblacional, y no que únicamente se pretenda proteger a través del derecho penal.

Se entiende la necesidad de la consagración de la circunstancia de mayor punibilidad en razón: (i) el reconocimiento simbólico de un grupo poblacional; (ii) la protección de las víctimas consagrada en la Constitución y el mismo Código Penal y (iii) la obligación internacional de sanción concreta de personas que hayan cometido delitos en contra de buscadores de personas.

Igualmente, se celebra que no se recurrió a la creación de nuevos tipos penales, sino que, en un ejercicio de ponderación de la política criminal, se creó más bien una circunstancia de mayor punibilidad que podría ir en llave con otros delitos.

Sin perjuicio de lo anterior, y aun cuando el presente es un concepto favorable, se deben consagrar las siguientes observaciones en relación con la creación de circunstancia de mayor punibilidad consagradas en el capítulo 7 del proyecto:

(i) Se sugiere desarrollar en mayor medida por qué la circunstancia de mayor punibilidad servirá para proteger al grupo poblacional más allá del reconocimiento al interior de la ley penal. En este sentido, se sugiere complementar la exposición de motivos para dar razones específicas de esta inclusión.

(ii) Aun cuando se reconoce que más de un 90% de las buscadoras de personas desaparecidas son mujeres, se sugiere que en el Código Penal se hable de “*personas buscadoras*” más que mujeres y personas buscadoras. Esto, en razón a que de la categoría personas buscadoras se desprende la participación de las mujeres o cualquier otro tipo de identidad. Tener dentro de un mismo texto la palabra mujeres “y” personas pareciera como una exclusión de la mujer dentro del término persona.

(iii) Igualmente, la circunstancia de mayor punibilidad indica que se aplicará cuando la conducta punible se dirija o tenga como propósito “afligir, impedir, obstaculizar, represaliar o desincentivar la labor de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada por razón de la búsqueda y del esclarecimiento de la verdad *en el ámbito de la presente ley*”.

El término “*en el ámbito de la presente ley*” no aplicaría si el texto se vuelve Ley de la República. Ello, en razón a que en el Proyecto de Ley se refiere al texto del proyecto, pero una vez insertado en el Código Penal, el término se referirá a la ley 599 de 2000.

Así, la expresión parece tener sentido si se revisará con el texto del Proyecto de Ley expuesto. Sin embargo, debe recordarse que la circunstancia de mayor punibilidad será autónoma en el Código Penal y no se leerá en clave o junto con el texto del Proyecto. Por lo tanto, es una expresión que podría quedar fuera de contexto dentro de la normativa penal.

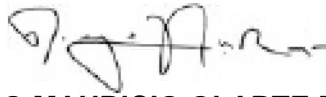
(iv) Se recomienda reducir la cantidad de verbos rectores presentados en la consagración de la conducta penal para evitar confusiones a la hora de la aplicación de la norma.

(v) Por otro lado, se recomienda que se presente dentro de la exposición de motivos, la forma en la que se pretende proteger a las víctimas, y cómo esta contribuirá a la garantía de la no repetición como una medida necesaria.

4. Conclusión:

Se emite concepto **favorable con observaciones** por parte del Comité de Política Criminal.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL



DIEGO MAURICIO OLARTE RINCON

**Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal**

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria - Secretaría Técnica CSPC
Revisó: Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal