



Concepto 428601 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000428601

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000428601

Fecha: 02/12/2021 11:35:41 a.m.

Bogotá D.C.

REF: Entidades - Naturaleza Jurídica - Régimen legal de la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas. RAD. No. 20212060673012 de fecha 20 de octubre de 2021.

Acuso recibo a su comunicación, mediante el cual consulta indicar que la referida orientación respecto al régimen legal aplicable a la UBPD.

Al respecto, me permito manifestarle lo siguiente:

En cuanto a la creación de UBPD, el Acto Legislativo 01 de 2017, "por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones", sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), dispuso:

"ARTÍCULO TRANSITORIO 1°. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). El Sistema integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz: las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición.

(...)"

Por su parte, el Decreto Ley 589 de 2017 " Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado"

"ARTÍCULO 1°. Naturaleza de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. 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 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 especial en materia de administración de personal

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

Así mismo, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-067 de 2018, se pronunció sobre la constitucionalidad el Decreto ley 589 de 2017,

señalando, entre otros aspectos, lo siguiente:

“UNIDAD DE BUSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZON DEL CONFLICTO ARMADO-Naturaleza

[L]a referencia al sector justicia, no implica que la Unidad esté orgánicamente sujeta al Ministerio de Justicia y del Derecho, ya que no se consagra la existencia de una relación de adscripción o de vinculación para el ejercicio de sus funciones, circunstancia que sólo sería posible al tratarse de un organismo descentralizado, lo cual no corresponde con lo señalado ni en el Acto Legislativo 01 de 2017, ni el Decreto Ley 589 de 2017, en donde se señala que la UBPD es un organismo del orden nacional, con naturaleza jurídica especial.”

“ En efecto, en primer lugar, cuando en el artículo 1 del citado decreto se señala que la Unidad operará bajo un mandato de autonomía, que incluye, entre otras, la aplicación de un “régimen especial en materia de administración de personal”⁽⁵¹¹⁾, lo que significa es que dicha especialidad supone que la forma como se designará su personal se somete a un régimen diferenciado de vinculación y permanencia en el servicio, que exceptúa la exigibilidad de la regla general concerniente al sistema de carrera. A esta misma conclusión se llega si se tiene en cuenta que el SIVJNRN tiene un carácter eminentemente transitorio, más allá de que se disponga que el período de duración de la UBPD es de veinte años, prorrogables por ley, lo que implica que su naturaleza no se ajusta a la vocación de continuidad en el empleo propia del régimen de carrera.

En segundo lugar, en el Decreto Ley 589 de 2017 tampoco se señala que la vinculación deba realizarse a título de trabajadores oficiales, pues para el efecto se debió consagrar la necesidad de recurrir a un contrato de trabajo sujeto a las reglas del derecho común[513]. Tal circunstancia no se acomoda a las funciones que le competen a la UBPD, cuyo régimen supone el ejercicio de autoridad por parte de sus servidores, lo cual se aparta de la lógica del vínculo que regula a los trabajadores oficiales, que se caracteriza por llevar a cabo actividades que ordinariamente se hallan a cargo de los particulares.

En tercer lugar, ninguno de los cargos de la UBPD se sujeta a un régimen de elección popular, por lo que tampoco puede considerarse que los empleos que hagan parte de su planta tienen dicha condición.

En cuarto lugar, no se observa en el Decreto Ley 589 de 2017 que el legislador haya acogido una fórmula extraordinaria de vinculación, a partir de la autorización que se otorga en el artículo 125 de la Constitución, para determinar por ley un régimen distinto de ingreso, permanencia y retiro del servicio público por fuera del sistema de carrera, o de las excepciones relativas a los trabajadores oficiales, a los cargos de elección popular o a los de libre nombramiento y remoción. Dicha potestad se ha activado, por ejemplo, cuando se ha dispuesto por el legislador que el régimen laboral de una entidad pública sea el mismo que rige a los particulares.

Finalmente, a la luz del citado artículo 125 del Texto Superior, la única alternativa compatible con los cargos a disponer en la UBPD es la de entender que, mientras el legislador no disponga nada distinto, se trata de empleos de libre nombramiento y remoción. Primero, porque la definición de la estructura orgánica y administrativa de la Unidad, como se ordena en los artículos 25 y 26 del decreto bajo examen, supone que los funcionarios a vincular se sujetaran a una relación legal y reglamentaria propia del empleado público, en cuyo ingreso al servicio se debe requerir de un acto de nombramiento y la suscripción de un acta de posesión. Si bien los empleados públicos son aquellos que acceden al servicio en un empleo de libre nombramiento y remoción o, en su lugar, en un cargo de carrera administrativa, esta última alternativa –como ya se dijo– no se ajusta a la especialidad en materia de administración de personal que se dispone en el artículo 1 del Decreto Ley 589 de 2017, ni es consistente con la naturaleza de los cargos que hacen parte de un régimen transitorio, como lo es el originado en el SIVJNRN.”

De acuerdo con lo anterior, la Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas es una entidad del Sector Justicia, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen especial en materia de administración de personal, igualmente, la Corte Constitucional ha señalado que este es un organismo del orden nacional con naturaleza jurídica especial.

De igual manera, se puede establecer que los servidores de la de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, son empleados de libre nombramiento y remoción como lo explico la Corte al considerar que estos no pueden ser empleados públicos de carrera administrativa por la naturaleza y el tiempo de duración de la entidad, y tampoco son trabajadores oficiales ya que por el tipo de funciones de la UBPD.

Por lo tanto, como el nombramiento es de un empleo de libre nombramiento, la entidad tiene el poder discrecional para escoger a sus colaboradores, por lo que estos pueden darse por terminado a consideración de la administración.

Respecto a las entidades de régimen especial la ley 489 de 1998 dispone:

“ARTÍCULO 40.- Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por

la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.”

Las entidades públicas de régimen especial son aquellas que otorga la constitución política y se sujetan a las disposiciones que para estas establezca la ley.

En consecuencia, la Unidad de Búsqueda de personas es una entidad, del orden nacional, de régimen especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente, el cual se sujetará a las normas que para ella establezca como el Decreto ley 589 de 2017 y Decreto 1393 de 2018 y demás normas que lo regulen.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las relacionadas a prestaciones sociales, me permito indicar que en el link [/eva/es/gestor-normativo](#) podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto: Adriana Sánchez

Revisó: Harold Herreño Suarez

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 08:20:48