

2017EE0011782



80013-2017-069

Bogotá, D.C. 2 de febrero de 2017

Honorable Representante  
CLARA LETICIA ROJAS GONZÁLEZ  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Bogotá D.C.

 CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA  
COMUNICACION DE OFICIO  
Fecha: 7/31 Hora: 10:15  
Firma: 03.02.17

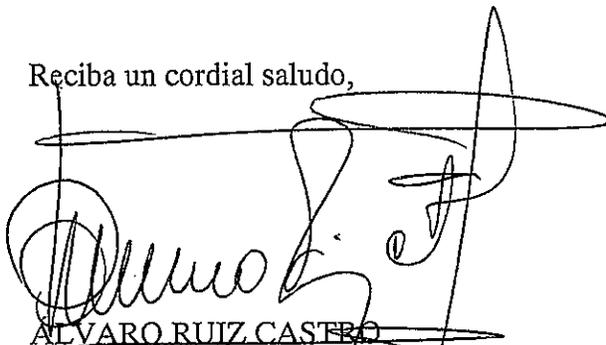
Asunto: Respuesta de fondo a oficio 2016ER0125607 Solicitud de estudio y análisis del proyecto de ley No 156-2016 Cámara

Honorable Representante Clara:

Por medio de la presente estamos remitiendo el Documento preparado por la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario en el que se presenta el análisis al proyecto de Ley 156 de 2016 Cámara *"Por medio de la cual se proroga el término del artículo 155 de la ley 1448 de 2011 - ley de víctimas y de restitución de tierras; ampliando el periodo para que las víctimas presenten ante el ministerio público solicitud de inscripción en el registro único de víctimas y se dictan otras disposiciones"* solicitado por usted con el oficio del asunto.

Esperamos con esto haber atendido de fondo su solicitud y el Contralor General de la República por medio de esta Unidad, le reitera el compromiso de atender sus requerimientos dentro de las competencias institucionales de la entidad, y pone a disposición del Congreso de la República los servicios de la sede de la Unidad de Apoyo Técnico al Legislativo localizada a un costado del Salón Amarillo del Capitolio Nacional, con el propósito de generar mayor agilidad en la radicación, consulta y respuesta de sus solicitudes

Reciba un cordial saludo,



ALVARO RUIZ CASTRO

Jefe de la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Anexos documento de análisis 11 páginas

Proyectado por: Arturo Quijano A

Revisó Sebastián André Muñoz B. director

Archivo: TRD 80013-321- Documentos de Origen Parlamentario

7 - Filio



83111

Bogotá, 31 de enero de 2017

Honorable Congresista  
**CLARA LETICIA ROJAS**  
Representante a la Cámara  
Bogotá, D.C.

**Asunto:** Análisis al proyecto de ley N° 156 Cámara "Por medio del cual se prorroga el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011- Ley de víctimas y restitución de Tierras ampliando el período para que las víctimas presenten ante el Ministerio Público solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas y se dictan otras disposiciones"

Un atento saludo.

En atención a lo solicitado en memorando radicado en esta entidad con SIGEDOC 2016ER0125607 del 15 del mes de diciembre de 2016, procede este ente de control a analizar el proyecto de Ley del asunto conforme a lo siguiente:

El Proyecto de Ley N° 156 Cámara "Por medio del cual se prórroga el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011- Ley de víctimas y restitución de Tierras ampliando el período para que las víctimas presenten ante el Ministerio Público solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas y se dictan otras disposiciones", fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 03 de octubre de 2016 a iniciativa de las H. Congresistas Clara Leticia Rojas y Sofía Alejandra Gaviria.

De acuerdo con la exposición de motivos, con este proyecto de Ley se busca:

1. Prorrogar del término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 por dos (2) años, con el fin de abarcar a la mayor cantidad de víctimas posibles para la garantía y respeto de sus derechos.
2. Que se establezca un (1) minuto de televisión para las víctimas, lo anterior como medida de satisfacción, información y reparación, para la dignificación de las víctimas y su memoria y que sirva como medio de información y difusión de los derechos, beneficios y obligaciones de las víctimas y del Estado.

1  
C-1047C  
2/17

3. Que se dé el reconocimiento expreso del desplazamiento forzado intraurbano como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011, tal y como la ha reconocido la Corte Constitucional.

4. Que se cumpla y se garantice la exención en la prestación del servicio militar sin mas exigencia que la de ser víctima del conflicto armado o encontrarse en primer grado de parentesco o grado civil respecto de la víctima directa y el correspondiente pago de la libreta, exceptuándose el pago de la cuota de compensación militar y cualquier otro tipo de pago sancionatorio por mora, ello con el fin de que la misma se pueda obtener sin mayores obstáculos que el cumplimiento de los requisitos que ya impone la Ley, sin cobros extraordinarios.

5. Que las víctimas puedan tener acceso a los procesos judiciales que transistan, tanto en justicia transicional como en justicia ordinaria sin necesidad de contratar abogado o que se pueda restringir tal información.

La representante a la Cámara, Clara Leticia Rojas, envía a este órgano de control, el Proyecto de Ley No 156 Cámara, presentado ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con el fin de que sea estudiado y analizado.

Para la Contraloría General de la República, es primordial la protección y el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto tratándose de una población que se encuentra en un estado de marginalidad histórica, en este entendido, las normas y las políticas que se expidan en relación con este tema, deben solventar los desequilibrios a los que han estado sometidos y guardar coherencia con los preceptos y principios constitucionales e internacionales en la materia.

Temas como los que se plantean en el Proyecto de Ley No 156 Cámara, son de interés y de suma importancia para la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas, y por ende deben ser observados bajo un enfoque derechos y conforme a las valoraciones que sobre la Ley y los derechos de las víctimas ha realizado la Corte Constitucional, razón por la cual la CGR realizará el presente análisis desde la perspectiva de las necesidades y derechos de las víctimas.

Este ente de control, reconoce que las modificaciones propuestas implican un impacto fiscal en la medida en que requieren ampliar beneficios o una mayor gestión por parte de las entidades competentes. Este aspecto no será estudiado en el presente análisis toda vez que se requiere información más detallada y con una oportunidad que desborda el lapso otorgado para el presente análisis.

### **Prórroga del término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011**

Uno de los principales asuntos que se propone en el Proyecto de Ley N° 156, es lo que tiene que ver con la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en el sentido de prorrogar por dos (2) años el término de solicitud de que trata el artículo 155 de

la Ley 1448 de 2011<sup>1</sup> para las personas que hayan sufrido violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario con anterioridad al 10 de junio de 2011.

Con esta prórroga, a juicio de sus ponentes<sup>2</sup>, se busca dotar de una mayor garantía a las víctimas del conflicto armado en lo que respecta a la inscripción en el Registro Único de Víctimas –RUV y de esta forma que las mismas puedan tener un acceso real y efectivo a los beneficios que el Estado Colombiano les ha otorgado.

Para la CGR es de vital importancia que se tome en consideración la posibilidad de ampliación del término para que las víctimas presenten solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, esto, teniendo en cuenta que la exposición de motivos de esta iniciativa legislativa se fundamenta en la premisa de que existe un subregistro causado por el temor que generan los actores armados que persisten en las regiones, así como por el desconocimiento y la imposibilidad de muchas víctimas para declarar; resulta completamente necesario y coherente con la teleología de la ley, que se plantee una ampliación de dichos términos.

En ese sentido, la Unidad para las Víctimas -UARIV planteó en su momento<sup>3</sup>, con base en la Encuesta de Goce Efectivo de Derechos (EGED) realizada por esa

---

**ARTÍCULO 155. Solicitud de Registro de las Víctimas.** Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público. En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

Parágrafo. Las personas que se encuentren actualmente registradas como víctimas, luego de un proceso de valoración, no tendrán que presentar una declaración adicional por los mismos hechos victimizantes. Para efectos de determinar si la persona ya se encuentra registrada, se tendrán en cuenta las bases de datos existentes al momento de la expedición de la presente Ley. En los eventos en que la persona refiera hechos victimizantes adicionales a los contenidos en las bases de datos existentes, deberá presentar la declaración a la que se refiere el presente artículo.

<sup>2</sup>El proyecto de Ley 156 Cámara, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de representantes el 03 de octubre de 2016 a iniciativa las congresistas Clara Leticia Rojas y Sofía Alejandra Gaviria.

<sup>3</sup>Concepto jurídico de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, al proyecto de ley número 157 de 2015 Senado, "por medio de la cual se prorroga el artículo 155 de la ley 1448 de 2011, ley de víctimas y de restitución de tierras; ampliando el período para que las víctimas presenten ante el Ministerio Público solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas y se dictan otras disposiciones. acumulado con el proyecto de ley número 140 de 2015 Senado. Agosto de 2015".

misma entidad con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que no resultaba coherente con el contenido y las dinámicas del RUV plantear una ampliación estándar de los términos a todos los sujetos ni a todos los hechos victimizantes, en virtud de que el subregistro arrojado en las cifras de la encuesta habría sido superado en lo que referiría al hecho desplazamiento forzado.

Así mismo consideró, que frente a otros grupos poblacionales o hechos victimizantes no sucedía lo mismo, señalando que en los casos de las víctimas en territorio extranjero<sup>4</sup>; víctimas pertenecientes o ex miembros de la Fuerza Pública; y víctimas de hechos contra la libertad o integridad sexual, resultaba necesario y pertinente habilitar la posibilidad de mantener el registro.

La CGR, comparte los análisis realizados por la UARIV en los 4 casos planteados en donde determina la existencia de un subregistro. Sin embargo, se considera que esta ampliación debe cobijar a todo el universo de víctimas, de lo contrario, resultaría violatorio de los principios de igualdad y de equidad, toda vez que se excluye a aquellas personas que si bien son víctimas de otros hechos victimizantes diferentes a los casos planteados, se encuentran bajo los mismos o similares presupuestos fácticos que les han impedido declarar, por lo que resulta necesario y pertinente habilitar la posibilidad de mantener el registro.

En ese sentido, cabe recordar que uno de los principales resultados que se derivan de la I-ENV\_CGR-2013, fue justamente la necesidad de redefinir las metas y recursos de la política de atención y reparación a las víctimas, particularmente en lo referente al sub-registro. Así, se concluye en este informe, que el problema del subregistro, constituye una barrera de acceso a los programas derivados de la Ley 1448 de 2011, con lo cual, se agrava y prolonga en el tiempo la precaria situación social de estos ciudadanos, así mismo, se evidenció el riesgo de que muchas víctimas históricas del conflicto queden por fuera del registro y, por lo tanto, de las rutas de asistencia, atención y reparación integral diseñadas por la Ley 1448 de 2011.

Esta situación podría verse agravada si se tiene en cuenta el número de víctimas en el extranjero sobre las cuales también existe un considerable subregistro; en este sentido, CODHES en su Informe "*Garantías y Mínimos para la Participación de las Víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia*" llama la atención sobre la necesidad de "identificar y reconocer las víctimas en el exterior a partir de diversas bases de datos y no únicamente a través del Registro Único de Víctimas-RUV-" dado que el RUV reconoce cerca de 10.000 Víctimas en el

---

<sup>4</sup>Sobre este punto cabe señalar que la UARIV, expidió la Circular 008 de Mayo de 2015, en la que amplía para el caso de connacionales, en dos años más el tiempo inicialmente pactado en la ley para rendir la declaración en aquellos eventos en los que el hecho victimizante tuvo lugar con anterioridad a la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

exterior, lo que representa tan solo el 2% de la población de nacionalidad colombiana que ha estado en condición o situación de refugio.

Se debe resaltar, tal y como fue señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley que acá se analiza, que los problemas descritos frente al subregistro, derivan del desconocimiento de la Ley 1148 de 2011 por parte de las víctimas en general, así como del temor que generan los actores armados que persisten en las regiones. Esto se pudo evidenciar en los resultados de la I-ENV\_CGR-2013, según los cuales, el 78% de los grupos familiares víctimas del desplazamiento forzado no inscritos en el RUV manifestaron no haber realizado la declaración básicamente por desconocimiento: no sabían cómo ni ante quién hacerlo (30%), otros no sabían que corresponde a ellos hacerlo (25%); y más grave aún, el 21% de los grupos familiares en cuestión no realizaron la declaración por temor.

Por otra parte, debe señalarse que la Corte Constitucional<sup>5</sup>, ha sostenido que en algunos eventos, exigir que la declaración haya sido rendida dentro del término de dos (2) años definido en las normas vigentes puede resultar irrazonable o desproporcionado, en atención a las razones que condujeron a la tardanza y a la situación que dió lugar el desplazamiento, así, lo reconoce la propia Ley 1448 de 2011, al establecer que en caso de que las víctimas estén frente a un hecho de fuerza mayor que les haya impedido acreditarse como tal en el Registro Único de Víctimas, el término de 4 y 2 años empezará a contarse a partir de la fecha en que se dieron las circunstancias que motivaron el impedimento.

Así, si se tiene presente el contexto de conflicto armado en el que se está implementando la Ley 1448 de 2011, en donde la persistencia de grupos armados ha sido un factor determinante que ha impedido la declaración en término, podríamos hablar entonces de la existencia de un temor generalizado que constituye fuerza mayor que impide el acceso de las víctimas en relación a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Bajo este entendido, exigirle a un número considerable de víctimas que se encuentran bajo los mismos supuestos de hecho, la carga de la prueba para demostrar las circunstancias que le impidieron declarar en tiempo, resulta desproporcionado y contrario a los principios de buena fe y a lo dispuesto por el propio artículo 158 de la Ley de víctimas en el que se establece que frente a la solicitud de registro el Estado tendrá la carga de la prueba, tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional en Sentencia C-099 de 2013, la víctima se encuentra en situación de desigualdad puesto que las cargas no son iguales tanto para ella como para el Estado.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que nos encontramos en un escenario transición hacia el fin del conflicto, que implica para el Estado Colombiano el fortalecimiento de la política de reparación integral a las víctimas y la garantía de

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-076 de 2013

mayores niveles de cobertura territorial en su implementación para satisfacer a través de los distintos mecanismos, los derechos de todas las víctimas del conflicto armado, en particular el esclarecimiento pleno y reconocimiento de la verdad.

Para cumplir con este objetivo, en los acuerdos se plantea que con el fin de asegurar la reparación integral, se fortalecerán los mecanismos existentes, se adoptarán nuevas medidas hacia la reparación del daño causado. Lo anterior comporta la necesidad de robustecer el registro de víctimas como instrumento indispensable y como plataforma para el acceso a la oferta estatal y para la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

Así las cosas y en la medida en que el objetivo de la Ley de víctimas es justamente la garantía del derecho fundamental a la reparación integral, el cumplimiento de los límites legales establecidos para la toma de declaraciones podría generar afectaciones a los derechos de las víctimas, pasando por alto una ponderación de principios constitucionales y la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal.

No se debe perder de vista que el Estado Colombiano se encuentra obligado a adoptar procedimientos legislativos y administrativos apropiados, eficaces, así como otras medidas que den un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia a las víctimas; a disponer para ellas recursos suficientes, eficaces, rápidos y apropiados; y a asegurar que el derecho interno proporcione como mínimo el mismo grado de protección a las víctimas que el que imponen sus obligaciones internacionales.

#### **Reconocimiento del desplazamiento forzado intraurbano como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011**

En este punto, las ponentes solicitan que se agregue un párrafo al artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, en el siguiente sentido: *“entiéndase desplazamiento forzado dentro del territorio nacional aquel que tiene lugar a nivel rural, urbano o en una localidad, municipio o región sin que sea necesario que se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques, sino que basta un temor fundado, de igual forma se entenderá el consistente en la migración de un barrio de una ciudad a otro barrio, siempre que se configuren las circunstancias descritas en la ley”*.

De acuerdo con la exposición de motivos, con esta disposición se busca que se dé el reconocimiento expreso del desplazamiento forzado intraurbano como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional.

De la lectura de la iniciativa se desprenden dos supuestos a saber, el primero, relacionado con reconocimiento del desplazamiento forzado intraurbano como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011 y en el segundo, se

enuncia que no es necesario que se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques, sino que basta un temor fundado.

Respecto al primer punto, cabe señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en Sentencia T-1346 de 20016, examinó las diferentes definiciones de desplazamiento forzado, para concluir lo siguiente:

*" (...) Sin entrar a desconocer los diferentes criterios que en relación con el concepto de 'desplazados internos' han sido expresadas por las distintas organizaciones nacionales e internacionales que se ocupan del tema, de conformidad con lo preceptuado en la ley y la jurisprudencia constitucional, puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno".*

Como se observa, esta definición no es restrictiva sobre el lugar donde se debe producir el desplazamiento forzado (rural, urbano o en una localidad, municipio o región) si no basta que este se presente dentro del territorio nacional, en palabras de la Corte Constitucional<sup>7</sup>, que se reúnan los elementos básicos de la condición de desplazado interno: la coacción o situación de riesgo que obliga a la persona o grupo de personas a abandonar su lugar de residencia, y, la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. De tal forma, que si se presenta una situación en la que existen estas dos condiciones, no hay duda de que se trata de una persona en condiciones de desplazamiento forzado, y por ende, debe proveerse una protección especial, es decir que basta la coacción para el abandono de su lugar de origen o residencia y que dicho retiro sea dentro de las fronteras del Estado.

Por su parte, la Ley 1448 de 2011, artículo 60 párrafo 2° establece una definición para efectos de la aplicación de las medidas contenidas en la Ley de víctimas, señalando que:

*" (...) se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las*

---

<sup>6</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 129 de 2012.

*normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno."*

Así, la definición de víctima de desplazamiento forzado que establece la Ley, contiene básicamente los mismos elementos de la condición de desplazado interno señalados por la Corte en cuanto a causas<sup>8</sup> y límites territoriales, restringiéndolo únicamente a que a que ocurran con ocasión del conflicto armado interno. Por ende, podría concluirse que las personas desplazadas forzosamente en zonas rurales, urbanas o en una localidad, municipio o región o incluso de un barrio de una ciudad a otro barrio, son consideradas víctimas siempre y cuando se encuentren dentro de los supuestos planteados por la norma.

En este sentido, y para el caso concreto que se expone en el proyecto de ley referente al desplazamiento intraurbano, resulta pertinente traer a colación el análisis realizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012, en donde se reconoce la existencia de los desplazamientos intraurbanos como hechos victimizantes acaecidos en el marco del conflicto armado, y donde se aclara que *"Si bien algunos de estos hechos también pueden ocurrir sin relación alguna con el conflicto armado, para determinar quiénes son víctimas por hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno, la jurisprudencia ha señalado que es necesario examinar en cada caso si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado"*<sup>9</sup>.

Finalmente, respecto de este punto y en caso de que no quede tan claro este reconocimiento implícito que de desplazamiento intraurbano como hecho victimizante trae las definiciones analizadas, debe señalarse que más allá de la categorización que se realice del hecho victimizante, todas las personas que sean desplazadas a nivel rural, urbano o en una localidad, municipio o región e incluso de un barrio de una ciudad a otro barrio son víctimas en el marco del concepto que contiene en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, si se demuestra el daño acaecido como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Así las cosas, la CGR considera que la Corte Constitucional ha sido suficientemente clara en reconocer los desplazamientos intraurbanos como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado, lo que a la luz del artículo 3° de la Ley de 1448 de 2011, convierte a quien lo padezca en víctima y por ende destinatario de todas las medidas contenidas en la misma; adicional a lo anterior, para la CGR, las definiciones que tanto la jurisprudencia como la ley han realizado sobre el concepto de desplazamiento, son suficientes para dar claridad sobre el

<sup>8</sup> En la Ley 1448 de 2011, se delimita su ámbito de acción en cuanto a la naturaleza de las conductas dañosas, incluyendo como causas del riesgo o amenaza otras situaciones como, la violencia generalizada, las violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, las infracciones del derecho internacional humanitario.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, C-781 de 2012

tema, razón por la cual no resulta necesaria una reforma a la Ley 1448 en este aspecto, sin desconocer la necesidad de que exista una mayor visibilización de este fenómeno que conlleve al reconocimiento y protección por parte del Estado a las víctimas del desplazamiento intraurbano.

En cuanto al aparte de la propuesta establecida en el proyecto de Ley N° 156 donde se señala que *"sin que sea necesario que se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques, sino que basta un temor fundado"*; la CGR considera tal y como se expresó en líneas anteriores, que tanto los instrumentos internacionales como los nacionales, han sido claros en definir los elementos constitutivos del desplazamiento forzado y que este se caracteriza esencialmente por producirse en virtud de determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público que obligan a una persona a abandonar un determinado lugar y que, en consecuencia, ello se produzca dentro del territorio nacional. En el caso de la Ley 1448, esos factores se derivan como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos.

La Corte ha sostenido que<sup>10</sup> *"la condición de persona desplazada por la violencia se adquiere como consecuencia de la violencia generalizada, sin que se limite a situaciones de conflicto armado, independiente de los motivos de la violencia y de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima); puede tener lugar a nivel rural, urbano, o en una localidad, municipio o región y no es necesario que se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques, sino que basta que se dé un temor fundado"*.

En ese orden de ideas, teniendo presente las definiciones normativas y los pronunciamientos jurisprudenciales existentes en la materia, la CGR considera que la norma debe permanecer en los mismos términos en que se encuentra y debe ser la autoridad competente, la que con base en estos elementos, realice la calificación de los hechos constitutivos de la situación de desplazamiento en el marco de la Ley de víctimas y particularmente en el caso los desplazamientos intraurbanos, determinar si los hechos acaecidos se desarrollaron en el contexto del conflicto armado para ser considerados como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011.

#### **Exención en la prestación del servicio militar y los costos que implica el pago de la libreta**

El artículo 140 de la Ley 1448 de 2011<sup>11</sup>, establece que las víctimas que estén obligadas a prestar el servicio militar, quedan exentas de prestarlo, sin perjuicio de

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-006 de 2014.

<sup>11</sup> Artículo 140 Ley 1448 de 2011 "Salvo en caso de guerra exterior, las víctimas a que se refiere la presente ley y que estén obligadas a prestar el servicio militar, quedan exentas de prestarlo, sin perjuicio de la obligación de inscribirse y adelantar los demás trámites correspondientes para resolver su situación militar por un lapso de cinco (5) años contados a partir de la fecha de

la obligación de inscribirse, estableciendo que estarán exentos de cualquier pago de la cuota de compensación militar. A su vez, la Ley 1450 de 2011 en su artículo 188<sup>12</sup>, se pronuncia en los mismos términos y agrega que los hombres mayores de 25 años y menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, vinculados a la red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazada no tendrán cobro ni de la Cuota de Compensación Militar ni de multa, por la expedición de la Libreta Militar, quedando por lo tanto cobijados por el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008 y exentos de los costos de la elaboración de la Tarjeta Militar establecidos en el artículo 9º de la misma ley.

De las normas en comento se pueden deducir 4 supuestos en los aplican exenciones:

- Prestar el servicio militar.
- El pago de la cuota de compensación militar.
- Pago de la elaboración de la Libreta Militar.
- Del cobro de la multa, por la expedición de la Libreta Militar

Es importante precisar que, en caso de incumplirse con el procedimiento de inscripción en el Distrito Militar por parte del ciudadano, persiste la obligación de pagar las multas por no inscripción tal y como lo ordena Artículo 42 de la Ley 48 de 1993<sup>13</sup>. Adicionalmente, debe tenerse presente que tanto la Ley 1184 de 2008 como la 1450 de 2011, hacen referencia a "*Los hombres mayores de 25 años y menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, vinculados a la red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazada*" (negrilla fuera de texto). Lo que en principio, limita su aplicación a las víctimas del hecho victimizante del desplazamiento forzado.

Sobre este punto, la CGR en desarrollo de la Auditoria Regular con enfoque integral realizada a la UARIV para la vigencia 2014, manifestó su preocupación frente a la posición del Ministerio de Defensa Nacional en cuanto a que las multas y el costo de elaboración de la libreta se sigan cobrando a las víctimas del conflicto porque dichos cobros están regulados en la Ley 48 de 1993, sin tener en cuenta que lo dispuesto por las leyes 1448 y 1450 de 2011 debe prevalecer en

---

promulgación de la presente ley o de la ocurrencia del hecho victimizante, los cuales estarán exentos de cualquier pago de la cuota de compensación militar".

<sup>12</sup> Ley 1450 de 2011, artículo 188: "Los hombres mayores de 25 años y menores de 25 años exentos por ley o inhábiles para prestar el servicio militar obligatorio, vinculados a la red de Protección Social para la Superación de la Pobreza extrema o el Registro Único de Población Desplazada, no tendrán cobro de la Cuota de Compensación Militar ni de multa, por la expedición de la Libreta Militar, quedando por lo tanto cobijados por el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008 y exentos de los costos de la elaboración de la Tarjeta Militar establecidos en el artículo 9º de la misma ley. Este beneficio aplica en jornadas y Distritos Militares".

<sup>13</sup> Información reportada en la página Web. <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=346097>; recuperado el 26 de Enero de 2017

virtud del principio de favorabilidad y que esta medida ya se encuentra financiada desde el mismo Conpes 3712<sup>14</sup>.

Adicional a lo anterior, la CGR ha advertido con gran preocupación sobre las dificultades existentes en la aplicación del artículo 140 de la Ley 1448 de 2011 frente a la exención en la prestación del servicio militar, principalmente sobre el funcionamiento del "Sistema Fénix", desarrollado para que los jóvenes definan su situación militar por página web. Así, en el año 2015<sup>15</sup> se encontraron deficiencias en la parametrización para la población víctima que le impedía su inscripción con esta calidad, lo que estaba generando citaciones a incorporación, costos de cuota de compensación y multas.

Como se observa, si bien se ha realizado un gran esfuerzo normativo por solventar la situación de las víctimas frente a la prestación del servicio militar, existen problemas de interpretación normativa que implican para la víctima, el pago por ciertos conceptos.

Para la CGR, resulta violatorio del derecho a la igualdad que las víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado no accedan a los mismos beneficios que la ley otorga a esta población, en este sentido se debe traer a colación algunas reflexiones realizadas por el Tribunal Administrativo de Antioquia que resultan plenamente aplicables a todas las víctimas "*(...) resulta ilógico obligar a una persona que fue desplazada forzosamente de su lugar de residencia en donde contaba con estabilidad económica, a incurrir en gastos en los que no se encuentra en capacidad de sufragar, por no contar con medios para generar ingresos hasta tanto no se adapte a su vida fuera del campo*"<sup>16</sup>.

Teniendo en cuenta las dificultades y vacíos que aún persisten en la aplicación de las disposiciones existentes, se hace necesario que se precise el alcance de la norma sobre el tema de las exenciones en los cobros de las multas y la provisión de la libreta militar sin costo para las víctimas del conflicto armado. Así mismo, se insiste sobre la necesidad de garantizar la aplicación de las normas existentes y de aquellas que benefician a las víctimas, en aplicación de los principios de favorabilidad y de igualdad.

En este orden de ideas, resulta razonable y proporcionada la adición del párrafo 1° al artículo 140 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de precisar la prohibición del cobro a las víctimas en la elaboración de la libreta militar y el pago de multas, en los términos de la normatividad analizada, con el fin de impedir la re victimización, propender por facilitar el acceso al mercado laboral y a programas educativos a todas las víctimas del conflicto armado por igual.

<sup>14</sup> El presupuesto asignado por el Conpes 3712 para ejecutar esta medida es de 65 mil millones de pesos para la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

<sup>15</sup> Observación formulada al Ministerio de Defensa en el marco de Auditoría Regular con enfoque integral realizada a la UARIV para la vigencia 2014.

<sup>16</sup> Tribunal Administrativo de Antioquia. Sala Segunda de Oralidad. Expediente 05001-23-33-000-2014-01564-00. MP: Gloria María Gómez Montoya. 12 de septiembre de 2014.

Finalmente, en lo referente a la propuesta del Proyecto de Ley N° 156 Cámara, de incorporar el siguiente párrafo 2° al artículo 140 de la Ley 1448 de 2011, *“En caso de existir duda por parte de la autoridad de incorporación o de no tener el registro correspondiente y el joven manifieste requerir realizar la inscripción en el RUV, se dará aplicación al principio de la buena fe, aplicando una suspensión del proceso de incorporación y otorgándole a la víctima certificación de que la definición de la situación militar se encuentra en trámite. En todo caso será la Autoridad Nacional de Incorporación del estado, quien deberá solicitar a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas la información necesaria para continuar con el proceso de incorporación o con el proceso de entrega de la correspondiente libreta militar, carga que no podrá asignársele a la víctima”*, la CGR considera que este punto se encuentra resuelto.

Lo anterior, dado que la misma Ley 1448 de 2011 en su artículo 5° establece el principio de buena fe, que indica: *“El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba.”*

Así mismo, los artículos 2.2.7.6.9 y 2.2.7.6.12 del Decreto 1084 de 2015<sup>17</sup>, establecen que, si al momento de realizar la inscripción para el reclutamiento, la persona informa que se encuentra en trámite su proceso de solicitud de registro o que ya ha sido incluida en el Registro Único de Víctimas, el Ministerio de Defensa Nacional debe proceder a su verificación, así mismo que la solicitud de registro suspende la obligación de prestar el servicio militar hasta tanto se defina su condición de víctima y que para tal efecto, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará las medidas necesarias para suministrar la información a las autoridades de reclutamiento, en tiempo real, sobre el estado del proceso de valoración.

Finalmente, para el caso concreto de la aplicación del artículo 140 de la Ley 1448, la Corte Constitucional<sup>18</sup> ha sostenido que el registro de víctimas es una herramienta meramente administrativa que no tiene la virtualidad de desvirtuar la condición de víctima de una persona y que el artículo 140, hace referencia a *“las víctimas a que se refiere la presente ley”* y no a las personas inscritas en el Registro Único de Víctimas; adicional a que la víctima puede probar, por cualquier medio legalmente aceptado, que sufrió desplazamiento forzado, así, quien pruebe sumariamente que es víctima de la violencia podrá ser eximido de la incorporación a las filas del Ejército Nacional para la prestación del servicio militar obligatorio.

<sup>17</sup> Decreto 1084 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión"

<sup>18</sup> Ver: Corte Constitucional Sentencia T-414/14.



Con toda atención.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "ABM", written over a light blue horizontal line.

**ANDRÉS BERNAL MORALES**  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Preparó: Ana Catalina Sarmiento Zárate

