



Bogotá, D.C. 18 de abril de 2017.

1110-660000000-

REF: SIAF No. 468497- 2016 GMRR

(Cítese al contestar)

H. Representante a la Cámara:

TELESFORO PEDRAZA

Presidente de la Comisión Primera

Cámara de Representantes

Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.

Asunto. Consideraciones de la Procuraduría General en torno al proyecto de Ley No. 156 Cámara “Por medio de la cual se prorroga el término del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.

En atención al trámite legislativo en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes que usted preside, del Proyecto de Ley No. 156 de 2016 Cámara, “Por medio de la cual se prorroga el término del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, me permito por su amable conducto, dar a conocer algunas consideraciones de este organismo de control a los H. Representantes a la Cámara que hacen parte de esa célula legislativa, a fin de poder ser tenidas en cuenta en el debate y discusión del proyecto.

En primer lugar resulta oportuno señalar que el 20 de diciembre de 2016, la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados en ese



entonces, hoy Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas, envió un documento de consideraciones frente al trámite del proyecto de Ley en mención, documento que quisiéramos complementar y aclarar con un análisis del proyecto a la luz del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (Acuerdo Final) y de la visión de esta Administración sobre el tema.

En primer lugar y antes de entrar al análisis del texto del Proyecto de Ley 156 de 2016 Cámara quisiera someter a su consideración la siguiente reflexión sobre la oportunidad de avanzar en el trámite individual de este proyecto de cara a la necesaria modificación de la ley 1448 en el marco de la implementación del acuerdo Final.

Como es de su conocimiento en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final **“Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas”**, se acordó que *“(..) el Gobierno Nacional pondrá en marcha un proceso efectivo con la más amplia participación posible de las víctimas y sus organizaciones, promoviendo espacios para la discusión de sus propuestas con las autoridades competentes. Este proceso se realizará en el marco de las instancias de participación de víctimas existentes, que serán ampliadas y fortalecidas para tal efecto, de manera que organizaciones de víctimas y víctimas que no hagan parte de estas instancias, puedan participar en este proceso.*

(...)

Como consecuencia de este proceso de participación y discusión de las propuestas de las víctimas y sus organizaciones, el Gobierno pondrá en marcha los ajustes y reformas normativas y de política necesarios para: adecuar la Política a lo acordado en el sub-punto de reparaciones; garantizar la articulación con la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional que se deriven de la firma del Acuerdo Final;



superar las dificultades y aprovechar las oportunidades que supone el fin del conflicto; y hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución.(...)”

Teniendo en cuenta que el Gobierno según informó a la Procuraduría ya dio inicio al proceso de revisión de la Política y la Ley de víctimas, éste Organismo de Control considera conveniente que estas propuestas y las demás que se presenten, se discutan en la modificación que se haga a la ley de víctimas con el fin de hacer una revisión integral de la norma.

Sobre texto del articulado del proyecto de Ley se propone:

Sin perjuicio de la anterior propuesta, la PGN considera necesario exponer las siguientes consideraciones respecto al texto del articulado, en aras de contribuir a la discusión del PL 156 de 2016 Cámara.

- 1. Sobre la prórroga del término para declarar artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 – Artículo 1 Proyecto de Ley 156 de 2016 Cámara.**

Resulta indispensable a la hora de considerar una prórroga de 2 años para la toma de declaración individual para aquellas personas que se consideran víctimas del conflicto armado, por una parte analizar la necesidad de reabrir el registro y por otra tener en cuenta los efectos fiscales que dicha prórroga pueda generar.



1.1. Sobre la financiación de la implementación de la ley de víctimas

Para la Procuraduría es necesario previo a decidir sobre la ampliación del registro, que la Comisión haga un juicioso análisis sobre la sostenibilidad fiscal de la política de reparación integral a las víctimas tal como actualmente se encuentra concebida.

En el Tercer informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 al Congreso de la República, se analizó la viabilidad y sostenibilidad fiscal de la Ley, en el capítulo 8 “El presupuesto para la víctimas”. De dicho análisis la PGN considera necesario resaltar:

- El número de víctimas del conflicto armado proyectado en el plan de financiación de la Ley 1448 aprobado mediante documento Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012 (3.381.000 personas), es de aproximadamente la mitad del número de víctimas sujetas de asistencia y reparación del Registro Único de Víctimas (6.351.543 personas), personas para quienes se proyectó un presupuesto de 54.9 billones de pesos, para los 10 años de vigencia de la norma.
- El plan de financiamiento de la ley de víctimas no se ha actualizado hasta la fecha a pesar de los insistentes llamados de atención realizados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448, y su actualización se torna necesaria para respaldar así la materialización de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, teniendo en cuenta los costos reales de las medidas de atención, asistencia y reparación de la totalidad de las víctimas incluidas en el RUV.



- Dicha planeación financiera debe responder a ejercicios de costeo que permitan contar con cifras determinadas y actualizadas frente a los recursos que faltan para el cumplimiento en la implementación de la Ley. Lo anterior por cuanto de acuerdo a las proyecciones realizadas por la Contraloría General de la República, existe un faltante aproximadamente de \$ 33.6 billones de pesos.
- En relación con la medida de indemnización, se debe tener en cuenta que actualmente no se ha indemnizado al 100% de las víctimas registradas antes de la vigencia de la Ley 1448 de 2011, (Ley 418 de 1997 y el Decreto 1290 de 2008), lo cual es preocupante teniendo en cuenta que han pasado 20 años respecto de la Ley 418 de 1997 y casi 10 respecto del Decreto 1290 de 2008 y los recursos financieros no han sido suficientes. En cuanto a las víctimas registradas con la vigencia de la Ley 1448 de 2011 la situación no es muy diferente, por cuanto la UARIV reportó que a mayo de 2016, solo se había indemnizado al 31% de víctimas.
- En relación con las demás medidas la asignación presupuestal tampoco ha sido suficiente, lo que implica un necesario incremento para garantizar todas las medidas de restitución de las personas que hoy se encuentran incluidas en el Registro, y que se privilegie la estabilización socioeconómica de las víctimas.

Teniendo en cuenta lo anterior la Procuraduría considera necesario dejar claro que ya sea con el Registro de Víctimas actual, con las inclusiones que autoriza la ley vigente, o ante cualquier eventual modificación al art. 155, que es imperativo ampliar el término de vigencia de la ley ya que es prácticamente imposible que para el 2021 se haya podido



avanzar en la reparación integral de las víctimas incluidas en el registro sujetas de atención y reparación en los términos hoy en día contemplados en la ley.

1.2. Sobre la necesidad de reabrir el registro

A juicio de la Procuraduría la decisión de ampliar el período para el registro debe hacerse teniendo en cuenta por lo menos dos criterios:

- La dimensión del sub registro y en esa medida la necesidad de la ampliación del período contemplado en el art. 155.
- La sostenibilidad fiscal de la política de reparación integral para las víctimas de cara a una ampliación del período para el registro, criterio que se trató en el acápite anterior.

En cuanto a la dimensión del sub registro, la Procuraduría no cuenta con estimativos acerca de la dimensión del mismo excepto para el caso de la población víctima de desplazamiento forzado. Para el caso del desplazamiento, la H. Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016 declaró superado el estado de cosas inconstitucional respecto del **registro, caracterización y sistemas de información de la política pública de víctimas**, al considerar los esfuerzos realizados por el Gobierno y teniendo en cuenta que el sub registro de acuerdo con la Contraloría General de la República es de aproximadamente el 14.4%. Sin embargo resaltó que persisten obstáculos en cuanto al registro individual y colectivo de las comunidades étnicas.

No obstante la falta de cifras el mismo Gobierno en concepto emitido ante el Congreso de la República con ocasión del trámite del PL 157 de 2015 Senado acumulado con el 140 de 2015 Senado, reconoció la existencia de algunos casos en los cuales resultaba pertinente



mantener la posibilidad de inscripción en el registro como en el caso de las víctimas connacionales que habitan en el exterior, víctimas pertenecientes o ex miembros de la Fuerza Pública, víctimas de delitos contra la libertad o integridad sexual y de reclutamiento forzado.

Se podría entonces verificar por parte de la Comisión Primera cuál ha sido el avance del registro en estos casos y si con base en los diferentes análisis de sub registro existentes, amerita implementar estrategias para personas víctimas de algunos delitos en particular o grupos poblacionales específicos (Fuerza Pública, connacionales en el exterior, grupos étnicos etc.).

Adicionalmente, como se sostiene en el informe de ponencia del Proyecto de Ley, es posible que el sub registro se deba a factores como el desconocimiento de la Ley 1448 o al temor por la presencia de organizaciones armadas ilegales. En el primer caso, como se mencionó anteriormente la Procuraduría no cuenta con cifras acerca del número de declaraciones extemporáneas a causa del desconocimiento de la ley o el posible sub registro que por esta razón exista, pero vale la pena anotar que si el comportamiento de los demás delitos es similar al del desplazamiento, la Corte al evaluar la situación del registro frente a la personas víctimas de desplazamiento consideró superado el estado de cosas inconstitucional y en esa medida sería más conveniente revisar los casos de grupos poblacionales o delitos puntuales sobre los que haya un sub registro mayor.

En cuanto al temor que generan los actores armados en las regiones, incluyendo las mismas FARC previo al proceso de concentración en las ZVTN, a juicio de la Procuraduría esos casos deben ser incluidos en el registro en aplicación de lo establecido en el art. 155 inciso 2 que establece “ *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”.

2. Sobre los espacios para mensajes como medidas de satisfacción y reparación de las víctimas del conflicto armado – Artículo 2 Proyecto de Ley 156 de 2016

Se considera una medida necesaria que incluso no debería limitarse a la difusión de los contenidos de la ley 1448 o sus modificaciones sino en general sobre los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición también de cara a la implementación del Acuerdo Final y que adicionalmente como se menciona en el proyecto contribuya a la dignificación de la memoria de las víctimas.

Adicionalmente, esta medida es acorde a lo planeado en el Acuerdo Final en cuanto a profundizar los espacios para la difusión de los derechos de las víctimas así como también de la labor que desempeñan las organizaciones de víctimas.

A juicio de la Procuraduría este tipo de medida no debe limitarse a un minuto en televisión en un espacio de alta receptibilidad para la amplia divulgación y difusión del contenido de la Ley 1448 de 2011 a nivel nacional sino que debe ampliarse a la televisión regional y a otros medios de comunicación como la radio.

Vale la pena anotar que el Acuerdo Final establece en cabeza del Gobierno el compromiso de crear un canal de televisión cerrada que entre otros deberá contribuir a la difusión del



trabajo que realizan las organizaciones de víctimas y adicionalmente contempla la puesta en funcionamiento de una serie de emisoras de manera transitoria que deberán adjudicar una tercera parte de su programación a las organizaciones de víctimas en los territorios. Es entonces importante que esta modificación se revise a la luz de las demás compromisos que debe poner en marcha el Gobierno para difundir los derechos de las víctimas así como el trabajo de sus organizaciones y de esa manera contribuir al reconocimiento de las víctima y sus derechos y como lo señala claramente el proyecto a la satisfacción y reparación de las víctimas.

3. Sobre la modificación a la definición de desplazamiento forzado, Artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, Proyecto de Ley 156 de 2016 – artículo 3.

El párrafo 2 del artículo 60 vigente de la Ley 1448 de 2011 establece que para los efectos de dicha Ley, 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.

Al respecto la Corte Constitucional señaló mediante sentencia T-227 de 1997 que cualquiera que sea la definición de desplazamiento interno que se adopte, la misma deberá contar con dos elementos: *“(i): la coacción que hace necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan (...), no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”*



Por su parte Naciones Unidas han definido el desplazamiento forzado, como: "Personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos" (ONU, 1998, 4).

Igualmente en sentencia T-268 de 2003 la Corte Constitucional consideró: *"Vale la pena resaltar de la anterior definición que la única exigencia (en el ámbito espacial) es escapar o huir del hogar o de la residencia habitual. Los Principios Rectores hablan permanentemente del "hogar" y esta es la acepción correcta de "localidad de residencia" (término empleado por la norma colombiana). En ningún momento se menciona, dentro del contenido de los Principios Rectores, la necesidad de trasladarse de un municipio a otro o de un departamento a otro diferente."*

Por lo anterior la Procuraduría considera que no es necesario modificar la definición existente con el fin de que se entiendan incluidos los desplazamientos que ocurren al interior de una misma ciudad o municipio pues esa la interpretación que debe hacerse del término "localidad de residencia" que utiliza la definición contemplada en la ley colombiana.

De conformidad con las cifras que maneja de CODHES, al menos la mitad de quienes acuden para inclusión en el RUV por desplazamiento intraurbano, no son incluidas por no considerarse el desplazamiento intraurbano como un hecho victimizante. Sin embargo, de acuerdo a la información de la UARIV hay 201.580 personas incluidas por desplazamiento intraurbano. Es necesario entonces entrar a revisar bajo qué criterios están siendo evaluadas esas declaraciones y determinar los motivos por los cuales se han



rechazado algunas inclusiones en el registro único de víctimas, pero la PGN considera que esta situación debe revisarse en cuanto a la operación del sistema, más no implicaría una modificación legal.

Ahora bien, con respecto a la modificación del art. 60 en términos de incluir el temor fundado como elemento suficiente para que se configure el desplazamiento, es importante mencionar que la Corte establece como elemento esencial la coacción o la ocurrencia de hechos de carácter violento que hacen necesario el traslado.

Mediante auto 119 de 2013 la Corte reitera la delimitación sobre lo que se refiere la coacción a: *“situaciones de conflicto armado interno, disturbios o tensiones internas, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público”*, y resaltó que la situación de desplazamiento es una *“realidad objetiva.”* Por lo tanto, debe verificarse la presencia de un elemento objetivo en el cual se funde el desplazamiento y no sólo en el temor que se infunde en una persona.

A juicio de la Procuraduría la definición que trae la norma colombiana sobre el desplazamiento forzado es suficientemente amplia e incluye criterios objetivos que permiten la valoración del hecho. Ampliar la definición de desplazamiento no solamente no se considera necesario sino que realmente traería consecuencias muy difíciles de prever en términos de ampliación del Registro de Víctimas, con las consecuencias que esto puede provocar para la sostenibilidad de la política pública de reparación integral a víctimas del conflicto.



4. **Sobre la adición al artículo 36 de la Ley 1448 de 2011, artículo 4 del Proyecto de Ley 156 de 2016.**

Definir con claridad los requisitos y el alcance de la participación de las víctimas dentro de los procesos penales podría evitar libres interpretaciones del operador jurídico, y garantizaría aún más sus derechos, por ello la propuesta del artículo del P.L. 156 es favorable, al darle fuerza normativa a la obligación de los Jueces o Magistrados y del Fiscal de entregar información de las actuaciones judiciales a las víctimas sin que sea necesaria la intervención de un abogado.

5. **Sobre la exención de pago de la expedición de la libreta militar a las víctimas del conflicto armado, Artículo 140 de la Ley 1448 de 2011, Proyecto de Ley 156 de 2016 – Artículo 5.**

De acuerdo con la exposición de motivos y la justificación normativa del artículo 5 del Proyecto de Ley, ese busca que toda la población víctima del conflicto de que trata el art. 3 esté exenta del pago de multas, cuotas de compensación así como del costo de la expedición de la libreta militar. La Procuraduría comparte las motivaciones expuestas en el informe de ponencia, sin embargo se sugiere revisar la redacción de la modificación propuesta en el párrafo 1 que establece :*“En ningún caso podrá cobrarse a las víctimas de las que trata el artículo 3° de la presente ley, valor diferente al correspondiente por la elaboración de la libreta militar; para estos no aplicarán multas, siempre que demuestren su calidad de víctima con el acto administrativo que así los reconoce o con el que se reconoce a la víctima directa demostrando su relación de parentesco.”* (Subrayas fuera de texto).



De mantenerse en el texto del articulado propuesto el párrafo como lo propone el informe de ponencia, dicha norma permitiría cobrar a las víctimas del conflicto el valor de la EXPEDICIÓN DE LA LIBRETA MILITAR, situación que no generaría ningún beneficio adicional en la población víctima del conflicto.

Por esta razón se propone considerar la posibilidad de modificar dicho párrafo, dejando claro que en ningún caso, podrá exigirsele a la población víctima del conflicto armado, el pago por el trámite de su libreta militar y el pago por multas, además de la cuota de compensación. Dicha norma tendría congruencia con la Ley 1450 de 2011, que en su artículo 188 ya contempla la exención de las cuotas de compensación, multas y costos por la elaboración de la Tarjeta, pero solamente para personas inscritas en el Registro único de población Desplazada.

Cordialmente,


ELENA AMBROSI TURBAY

Procuradora Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas