



UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



F-OAP-018-CAR



Bogotá D.C. 07 de Abril de 2017

Honorable Representante a la Cámara  
**CLARA ROJAS GONZÁLEZ**  
CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
Ciudad

**RECIBI**  
COMISION I CONSTITUCIONAL  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
FECHA 18 abril 17  
HORA 12:12 p  
  
FIRMA

Asunto: **CONCEPTO TÉCNICO JURIDICO - PROYECTO DE LEY 156 DE 2016**

De acuerdo con la lectura, estudio y análisis del proyecto de Ley 156 de 2016 Cámara "Por medio del 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" promovido por la Honorable representante a la Cámara Clara Rojas, a través de este documento se fija la posición Técnica - Jurídica de la Unidad Para las Víctimas respecto del proyecto de Ley propuesto, Acumulado con el Proyecto de Ley 140 de 2015 del Senado.

## I. Asuntos relacionados con el Registro Único de Víctimas

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas presenta a continuación sus apreciaciones en relación con el proyecto de la referencia, las cuales han sido además socializadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; Unidad de Restitución de Tierras. En torno a la iniciativa y su contenido sobre la ampliación del término para la recepción de declaraciones se considera:

- Que la iniciativa legislativa, respecto de la ampliación de término para acceder al Registro Único de Víctimas (en adelante RUV), si bien se fundamenta en un objetivo loable frente a la concreción de los derechos de las víctimas del conflicto armado y su garantía efectiva, amerita un análisis profundo en términos cualitativos y cuantitativos en referencia al contenido y la dinámica de los procesos que componen el RUV.
- Que las valoraciones realizadas por la Unidad para las Víctimas, en relación con el contenido del RUV, permiten concluir que la dinámica del registro, frente a hechos victimizantes y grupos poblacionales afectados, no refleja un patrón homogéneo. Por el contrario, se identifican diferencias importantes entre los registros de unos y otros hechos, como entre los de unos y otros grupos poblacionales.

### 1. Sobre el Sub-Registro de víctimas como fundamento de la iniciativa que se plantea

El Gobierno Nacional, en el marco de la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ha adoptado medidas para garantizar el acceso al registro, las cuales contemplan el ingreso en el marco de los procesos de Restitución de Tierras, Justicia y Paz, la migración al RUV de bases existentes con información de víctimas reconocidas con anterioridad a la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y las declaraciones que se presentan día a día ante el Ministerio Público, las cuales permiten identificar el número de personas víctimas en el territorio nacional y dimensionar la afectación de sus derechos. Lo anterior con el propósito de brindar, efectivamente, las medidas de asistencia, atención y reparación correspondientes.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas  
Línea gratuita nacional: 018000 91 11 19 - Bogotá: 426 1111  
Correspondencia: Carrera 100 No. 24D-55 - Bogotá

[www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co)

Síguenos en:    



UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



F-OAP-018-CAR



De acuerdo a lo dispuesto en el art 155 de la Ley 1448 de 2011, la aplicación de la fecha *Junio 10 de 2015* como límite para la recepción de declaraciones operó para las declaraciones respecto de víctimas cuyo hecho Victimizante ocurrió con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011.

La ampliación de dicho término, propuesta en la iniciativa legislativa en estudio, se fundamenta en la premisa:

(...) “existe un Sub-Registro causado por el temor, el desconocimiento y la imposibilidad de muchas víctimas para declarar. En este universo se presupone que la iniciativa también incluye aquellas víctimas que hubieran sido victimizadas en vigencia de la ley, y respecto de cuya victimización ya hubieran transcurrido más de (2) años” (Subrayado fuera de Texto).

### **1.1. La dimensión del Sub-Registro**

La Encuesta de Goce Efectivo de Derechos (EGED) realizada por la Unidad para las Víctimas con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) permitió medir entre otros aspectos asociados a la población desplazada, el Sub-Registro, de acuerdo con la medición de los indicadores de goce efectivo de derechos para la población desplazada, a través de la Encuesta realizada por el Gobierno (2013-2014), dio como resultado que el Sub-Registro, entendido como el porcentaje de personas que restaría registrar de acuerdo con la cifra de registros existente al momento de realizar la encuesta, obedece a un porcentaje identificado equivalente al 25.8%, del cual 3,2% está compuesto por personas que al ser entrevistadas dijeron que su voluntad era la de no declarar, y esto por razones ajenas al temor o la presión. A marzo de 2014, fecha en que culmina la encuesta, el RUV había incluido a 5.537.883 personas por el hecho Victimizante de desplazamiento forzado. Es decir el Sub-Registro bordearía los 1,5 millones de personas. Entre abril de 2014 y mayo de 2015, frente a este mismo hecho se incluyeron 930.843 personas. Si a esta cifra se adiciona la proyección de inclusión de las declaraciones recibidas y en espera de ser valoradas en los últimos tres meses de vigencia del período previsto en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, resultaría un total de 1.180.834 personas registradas llegando al margen de 21,3%,; si a esto le sumamos el 3,2% de personas que manifestaron que nunca declararían, válidamente podríamos concluir que el Sub-Registro reportado habría sido superado en lo que referiría al hecho desplazamiento forzado; sin contar además los registros por el mismo hecho que devendrían incluidos a través de su inscripción como víctimas connacionales en el exterior o con base en el eximente de fuerza mayor que habilita y valida la declaración extemporánea, lo anterior con relación al periodo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Actualmente y ya vencido el termino para hechos ocurridos con anterioridad a la vigencia de la Ley 1448 de 2011, con corte a 28 de febrero de 2017 se han incluido en el RUV por el Delito de Desplazamiento Forzado un total de 8.114.384 víctimas es decir, 2.576.501 más que las registradas a la fecha en que culmina la encuesta en comento.

En síntesis, por las razones expuestas, el hecho Victimizante de desplazamiento forzado no debería incluirse en una eventual ampliación de los términos para la declaración señalados en la Ley 1448 de 2011.

De otro lado la iniciativa legislativa también alude al desplazamiento, al presunto Sub-Registro frente al mismo, y propone un artículo para subsanarlo desde una perspectiva de acción afirmativa a través de la presunción del temor fundado. Sobre el particular, además de los argumentos sobre la superación del Sub-Registro en desplazamiento forzado, es necesario precisar:

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas  
Línea gratuita nacional: 018000 91 11 19 - Bogotá: 426 1111  
Correspondencia: Carrera 100 No. 24D - 55 - Bogotá

[www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co)

Síguenos en:





- Que en jurisprudencia expedida en 2003<sup>1</sup> la Corte Constitucional protegió los derechos de las personas cuyo desplazamiento forzado y lugar de asentamiento se circunscribieron en contextos intraurbanos, y en particular, dentro de la misma municipalidad.
- Que dicha jurisprudencia fue incorporada tanto por el Ministerio Público como por la institucionalidad gubernamental para la atención del desplazamiento forzado, y muy particularmente por la dependencia encargada del Registro (Sistema de Información sobre Población Desplazada (SIPOD)), que había iniciado la inclusión y el registro formal de las víctimas del desplazamiento desde el año 2000.
- Que a la fecha, el número de persona que han declarado un desplazamiento producido entre contextos urbanos y dentro de la misma municipalidad, es decir en sentido estricto casos de desplazamiento intraurbano, es de **201.580** personas.
- Que en este sentido si existe un registro significativo de personas por este hecho, y que al igual que ocurre con el resto de hechos victimizantes, según los argumentos que en adelante se expondrán, tendrán la posibilidad de seguirse registrando.

Es así como la Corte Constitucional a través del Auto 373 de 2016 en relación con el Sub - Registro, señala y se transcribe:

*“de acuerdo con la medición de los indicadores de goce efectivo de derechos para la población desplazada a través de la encuesta realizada por el Gobierno Nacional (2013-2014) - Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, se determinó que el 74.2% de dicha población, para esa fecha, ya había declarado el desplazamiento y el restante 25.8% no”.*

*“Teniendo en cuenta los anteriores resultados, se determinó que el Sub-Registro se ubicaba en el 25,8%, entendido como las personas que para esa fecha no habían declarado el desplazamiento, ahora bien, al indagar por las razones que llevaron a la no declaración, se resaltaba la falta de información como motivo principal con el 51,3%, seguido de la amenaza o miedo con el 35,1%, a que no ha querido declarar el 12% y el restante 1,6% a temas institucionales, por lo cual teniendo en cuenta el 3,2% que informó no declararía, las acciones para superar el Sub -Registro se focalizaron en el restante 22,6%.”*

Entre abril de 2014 y abril 1 de 2016 se ha realizado la inclusión de 1.397.300 personas por este hecho, de igual forma, teniendo en cuenta el porcentaje de inclusión en este periodo, se proyecta la inclusión de alrededor de 100.000 personas sobre las declaraciones recibidas en los últimos meses y en términos para surtir el proceso de valoración, para un total de 1.497.300 personas incluidas, es decir el 27%.

**“De esta manera, se puede afirmar que el Sub-Registro reportado en la medición ya ha sido superado por los hechos registrados históricamente.”** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

*“Sumado a lo anterior, la Contraloría General de la República, en la Primera Encuesta Nacional de Víctimas, advirtió que el 11,9% de la población colombiana ha sido desplazada, de la cual 10,2% se encuentra registrada y 1.7% está fuera del RUV, por lo cual se concluye que el subregistro es de 14,4% aproximadamente, en términos de personas desplazadas.”*

<sup>1</sup> Ver entre otras, Corte Constitucional Sentencia T-268 de 2003. Sala de Revisión sexta. 27 de marzo de 2003. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y T-770 de 2004 MP Jaime Córdoba Triviño

“En ese orden, se procederá a declarar superado el Estado de Cosas Inconstitucional frente a este componente de la política pública, pues la población desplazada en el país cuenta con un registro que permite, pese a las dificultades que aún se presentan, avanzar en la identificación de sus necesidades y progresivamente en su proceso de depuración”. (Subrayado fuera de Texto)

## 2. Casos en los cuales resulta pertinente mantener la posibilidad de inscripción en el Registro

La dinámica del RUV ha permitido concluir que a diferencia de lo que ocurre con las víctimas de desplazamiento forzado, otros grupos poblacionales o hechos victimizantes no reflejan registros robustos, a saber:

- Dadas las condiciones geográficas, temporales e institucionales que se conjugan en la implementación de la política pública de atención y reparación a víctimas connacionales ubicadas en el exterior, es claro que las mismas no han logrado acceder en condiciones de igualdad respecto de otras víctimas en similares condiciones. Por esta razón, la Unidad para las Víctimas, consciente de las circunstancias fácticas que han rodeado la implementación de esta diligencia en territorio extranjero, ha procurado por la garantía de los derechos de las víctimas y en su lugar aplicará dicho término a partir de junio 10 de 2013, fecha en la cual inició la toma de declaración mediante el medio establecido por la Unidad para tal fin<sup>2</sup> en territorio extranjero, y en consecuencia invita a los Consulados a tomar la declaración de acuerdo con los términos mencionados en la Circular 008 de 2013.
- Similares condiciones son predicables del grupo poblacional constituido por víctimas pertenecientes o ex miembros de la Fuerza Pública, en la medida en que la implementación del parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 ha permitido sus avances más significativos a partir del último año. No obstante estos avances a la fecha del vencimiento del término para declarar previsto en el artículo 155 la totalidad de registros frente a este grupo poblacional no se identificaba con, por ejemplo, la que se preveían en los análisis de las autoridades militares y de policía para el caso.
- Que se identifican, igualmente, casos como el de hechos contra la libertad o integridad sexual, y el reclutamiento forzado, así:
  - En el primer caso, la justificación de la prórroga del término para declarar tiene carácter constitucional y está fundamentada en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional; por ejemplo la Sentencia T 025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Ciertamente, el Auto 092 de 2008 precisó que las mujeres sufren “*el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado*”. En este aspecto, si bien existen avances relevantes en materia de identificación de afectaciones asociadas a la violencia sexual y con ello la materialización de las medidas de atención, asistencia y reparación, también lo es que persiste un Sub-Registro de casos relacionados con estos hechos victimizantes y que deben inscribirse en el RUV, previa declaración y valoración por parte de la Unidad para las Víctimas.

<sup>2</sup> 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. (Subrayado fuera de texto original)





- En efecto, este Sub-Registro obedece, entre otras razones, a la naturaleza del hecho victimizante contra las mujeres, la carga social y cultural que recae sobre las víctimas de violencia sexual, traduciéndose en el marco de justicia ordinaria en una ausencia de denuncia - para nuestro caso en una ausencia de declaración<sup>3</sup>- y por lo mismo, en bajas coberturas o en inadecuada atención, por parte de las instituciones.
- Respecto del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes el razonamiento en cuanto al Sub-Registro es similar. Actualmente, el RUV no refleja una cifra consecuente con aquella que se colige de los análisis de información alterna frente al hecho. Esto obedece, principalmente, a las condiciones sociales, de seguridad y de desarrollo institucional que constituyen el entorno de la víctima.

2.1. De acuerdo con lo anterior y en lo relacionado con la ampliación del término para la recepción de declaración, el Gobierno Nacional considera:

- Que no resulta 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 contemplados en la Ley 1448 de 2011, artículo 155.
- Que en los casos mencionados, a saber, víctimas connacionales en el exterior; víctimas de reclutamiento forzado; víctimas integrantes de Fuerza Pública; y víctimas de violencia sexual, según los resultados en el RUV y los análisis respectivos realizados por la Unidad para las Víctimas, resulta necesario y pertinente habilitar la posibilidad de mantener el registro en aquellos casos en los cuales la declaración de los hechos devendría extemporánea a la luz del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.
- Que esta posibilidad de extensión no sólo debería contemplar la extensión del tiempo, sino la conjunción de una estrategia interinstitucional fuerte de impulso e incentivo de la declaración, en coordinación con el Ministerio Público y las demás entidades competentes con base en garantías efectivas de seguridad y protección para el declarante.
- Que en todo caso y en cualquier evaluación que sobre el tema se intente realizar, el Gobierno Nacional solicita no perder de vista el escenario fiscal y las disposiciones del presupuesto nacional, las cuales, en lo fundamental, deben socializarse con las entidades competentes.

<sup>3</sup> Sobre las razones para no denunciar ya en el país se han realizado indagaciones importantes durante los últimos años; la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2010) destacó:

- Una de cada 10 mujeres manifiesta que no sabe a dónde acudir para hacer la denuncia.
- 31% dice que puede resolver el problema individualmente.
- 18% argumentó que los daños no fueron tan serios que ameritaran poner una denuncia.
- 17% teme a recibir más agresión de parte del agresor.
- 13% se siente avergonzada o humillada al poner una denuncia.
- 7 % cree que estos episodios no se volverán a repetir.
- 7 % piensa que estas agresiones son parte de la vida normal.
- 4 % manifiesta que no cree en la justicia colombiana.



### 3. Han perdido las víctimas de hechos ocurridos antes de la Ley 1448 la posibilidad de declarar y de resultar inscritas en el RUV?

La culminación del término legal para la presentación de la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas en los casos señalados, genera para quienes se consideren víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011 el cumplimiento de ciertos requerimientos de proceso, y con ello necesariamente efectos sobre el RUV. Lo primero que hay que aclarar es que pese a lo taxativo de estos límites temporales, las posibilidades para declarar de aquellas personas que hayan sido víctimas no están agotadas. Esto en razón a que:

- o ***Seguirán inscribiéndose víctimas de hechos ocurridos en vigencia de la Ley y frente a los que no hayan transcurrido más de dos (2) años al momento de la declaración.***

En el RUV seguirán inscribiéndose todas aquellas personas víctimas cuyo hecho victimizante haya tenido lugar durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y respecto del cual no hayan transcurrido más de dos años al momento de solicitar la inscripción. Hasta el momento la dinámica de inscripciones en RUV muestra como tendencia que el 70% de las solicitudes presentadas corresponden a hechos victimizantes ocurridos con anterioridad a la vigencia de la Ley 1448, mientras el 30% restante se asocia a hechos ocurridos durante su vigencia. La tendencia analizada revela por una parte que durante el primer cuatrienio de vigencia de la Ley se produjo una reducción substancial en la ocurrencia de hechos de conflicto armado en el país en referencia a los cuatrienios 2002-2006 y 2006-2010; y por otra, que esta reducción de los hechos de conflicto se traduce además en un natural decrecimiento de las cifras por victimización.

- o ***Seguirán inscribiéndose víctimas de aquellos hechos respecto de los cuales puedan válidamente predicarse circunstancias de fuerza mayor que no hayan permitido declarar en tiempo (declaración extemporánea por fuerza mayor)***

En el RUV podrán inscribirse todas aquellas personas víctimas que hayan presentado su declaración de manera extemporánea, es decir por fuera de los términos legales establecidos, siempre que medie la existencia de condiciones o circunstancias que constituyan o hayan constituido fuerza mayor en los términos del artículo 155 de la Ley 1448 y el artículo 28 del Decreto 4800 de 2011.

*“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.” (Art. 155 Ley 1448 de 2011)*

La fuerza mayor o caso fortuito es una eximente de responsabilidad que alude a cualquier evento externo que impide a una persona el cumplimiento de deberes u obligaciones, o que produce un daño. En el ordenamiento colombiano el fenómeno constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito puede exonerar al agente de quien se exige el cumplimiento de una obligación o deber; pues puede romper el vínculo causal entre el perjuicio sufrido y su conducta, y exculparlo.

En el marco de la Ley 1448 las víctimas tienen la posibilidad de presentar válidamente una declaración, aún por fuera de los términos temporales establecidos legalmente, cuando dicha extemporaneidad se origine en la existencia de impedimentos que se constituyan en *fuerza mayor*; es decir, que sean imprevisibles (que no ocurran regularmente), y que la víctima no cuente con la capacidad de resistirlos o superarlos. La *fuerza mayor* debe diferenciarse claramente de la negligencia para actuar o de la incompetencia para desarrollar actos o actividades conducentes a un fin. Así mismo si el obstáculo simplemente lo que ocasiona es hacer más difícil u oneroso el proceso para cumplir con el deber o la obligación, pero puede resistirse, no existe fuerza mayor.

### 3.1. Fuerza mayor y temor fundado

Una circunstancia que puede entenderse válidamente como eximente del deber de declarar los hechos victimizantes en los márgenes del término legal establecido, y que a juicio de la Unidad puede resultar quizá la situación que se exponga más reiteradamente en las declaraciones extemporáneas tiene que ver con el *temor fundado*. Se trata en otras palabras de que la víctima puede justificar su solicitud extemporánea de inscripción, y por tanto fundamentar su derecho a no declarar con anterioridad, en su temor a ser re-victimizado o nuevamente afectado como consecuencia del hecho de declarar.

Para para la valoración de circunstancias en cada caso, y a fin de considerar este temor fundado en un eximente del deber de declarar, no basta con aceptar la expresión de la sensación subjetiva de temor, sino que deben mediar factores objetivos que indiquen que es razonable que quien alega temor lo sienta. Se trata de valorar la situación integralmente, analizando las circunstancias y lo que ellas producen en la persona de quien se trata el caso específico, de tal modo que se puede determinar que efectivamente su temor es fundado, que por lo mismo se debe exonerar del requisito de declarar dentro de los márgenes de tiempo que estableció la ley, y que se le de permitir declarar de manera extemporánea.

### 3.2. Presunción de temor fundado y fuerza mayor para los hechos victimizantes de violencia sexual y reclutamiento forzado<sup>4</sup>

Ahora bien, la Unidad considera que es necesario establecer una presunción de temor fundado y por lo mismo, de fuerza mayor, en relación con solicitantes de inscripción cuyos hechos victimizantes sean los de violencia sexual y reclutamiento forzado. Si bien la posibilidad de exponer la fuerza mayor como justificante de una declaración extemporánea está abierta a todos los hechos victimizantes, lo cierto es que las condiciones que rodean a las víctimas de violencia sexual y a las de reclutamiento forzado determinan la necesidad de disponer mecanismos que impulsen y faciliten la declaración de las víctimas y permitan una intervención institucional integral desde el registro hasta la reparación, a través del fortalecimiento de las condiciones de seguridad, protección y dignidad para los declarantes. Esto se fundamenta en la identificación de un rasgo predominante y es el *sub-registro* en las cifras.

Efectivamente tanto el hecho victimizante de delitos contra la libertad y la integridad sexual, como el de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes (NNA) reflejan un claro sub-registro. Con corte a mayo 31 de 2015, el total de personas inscritas en el Registro Único de Víctimas RUV por delitos contra la libertad e integridad sexual en el marco del conflicto armado es de 10.137 de las cuales cerca del 90% (868.602) se han reconocido en vigencia de la Ley 1448 de 2011.

<sup>4</sup> Vinculación de NNA a actividades relacionadas con grupos armados



Para el mismo periodo el total de personas inscritas en el Registro Único de Víctimas RUV reclutamiento forzado de NNA es de 7.006, de las cuales 1.711 se han reconocido en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Comparado con lo que con lo que revela por otra parte la geografía y la historiografía de nuestro conflicto armado desde 1985 hasta la fecha, en ambos casos la cifra no resulta consecuente; pese a que se identifica y acepta que por la naturaleza de los hechos, es de prever que exista sub-registro. Dicho de otro modo, si bien en el ámbito punitivo la denuncia de los delitos que constituyen estos dos tipos de hechos victimizantes ha mostrado desde siempre sub-registro, el reporte que hasta ahora alcanza el RUV como una base de datos de carácter administrativo es significativamente inferior a lo que se prevería.

No obstante, de acuerdo con las cifras de inclusión en el registro, se observa que el mayor número de estas víctimas se reconoció en los meses previos a la finalización del término de la Ley 1448 al pasar de un promedio mensual de inclusión de 189 personas entre enero de 2012 y diciembre de 2014 a un promedio de 709 en el primer semestre del 2015, situación atribuible en muy buena parte al trabajo y los esfuerzos de la Unidad en la información, orientación y acompañamiento a las víctimas de estos hechos para que rindan declaración ante las entidades del Ministerio Público.

Así, entendiendo que los términos legales para la recepción de declaraciones ya se han cumplido, pero advirtiendo que el acceso al registro permanecería habilitado entre otros para aquellos casos en los que exista o haya existido una circunstancia de fuerza mayor como fundamento para no declarar, la unidad considera que una medida de acción afirmativa que facilitaría en estas condiciones la continuidad y el impulso de las declaraciones de las víctimas de violencia sexual y reclutamiento forzado sería la de asumir en este proceso una presunción de fuerza mayor y de temor fundado respecto de quien se acerque a declarar, de manera que esto baste para el Ministerio Público como justificación de la extemporaneidad.

#### **4. Seguirán inscribiéndose en el registro las víctimas connacionales en el exterior respecto de todos los hechos victimizantes que les hayan afectado.**

Con el objetivo de mejorar la atención a la población víctima que se encuentra en el exterior, la Unidad ha adelantado en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores una serie de acciones con apoyo de las entidades encargadas de la toma de la declaración para estos casos (consulados); entre otras sobre los procesos de toma de declaración y notificación de las decisiones sobre la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas-RUV, ante todo haciendo prevalecer los principios de favorabilidad, buena fe, prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho, participación conjunta y confianza legítima, y propendiendo por el reconocimiento y dignificación de las víctimas del conflicto armado, así como la atención y reparación a las mismas, con independencia de su lugar de residencia y ubicación habitual.

Sin embargo, el Gobierno Nacional, y la Unidad como parte de él, han reconocido que las condiciones geográficas e institucionales han determinado diferencias importantes entre el proceso de implementación de la política de atención en el territorio nacional y aquella destinada a favorecer a los connacionales víctimas que se encuentran en el exterior. Uno de los ámbitos más álgidos se asocia precisamente a la toma de la declaración a través de los consulados y a las diferencia en tiempos de acceso y respuesta, concluyendo que son menos favorables para las víctimas en el exterior.

Con corte al 31 de marzo de 2015, en el marco de la Ley 1448 de 2011, la Unidad para las Víctimas a través de la Subdirección de Valoración y Registro ha recibido de los consulados un total de 1.532 solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas –RUV–, de las cuales han sido valoradas 1.393,





UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS



F-DAP-018-CAR



el 91%. El análisis del total de estas declaraciones, ha permitido el reconocimiento de 3.700 personas en el Registro Único de Víctimas –RUV a esta fecha, de las cuales en un 97.6% sufrieron el hecho victimizante con anterioridad a la implementación de ésta Ley.

En el transcurso de la vigencia 2017 se han recibido un total de 6.673 declaraciones remitidas por consulados.

A pesar de no contar con una cifra oficial sobre el total de Colombianos víctimas del conflicto armado interno residentes en el exterior<sup>5</sup>, la lectura del conflicto armado y el análisis de la migración que se origina si hace prever que la cifra en todo caso habría de resultar muy superior al total de personas hasta ahora registradas.

Entendiéndolo así la Unidad ha relevado la necesidad de generar equilibrio entre los dos esquemas de atención a través de la garantía de los principios de igualdad y de debido proceso de las víctimas. Para este efecto, y consciente de que el cumplimiento de los límites legales establecidos para la toma de declaraciones podrían generar afectaciones a los derechos de las víctimas en el exterior, la Unidad expidió en mayo del presente año la Circular 008 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.

## II. LIBRETA MILITAR

En el proyecto de Ley se propone adicionar párrafos relacionados con el establecimiento de parámetros complementarios a favor de las Víctimas del Conflicto respecto de la definición de la situación Militar de las Víctimas.

En articulación con el Ministerio de Defensa, la Unidad para las Víctimas en el año 2015 emitió e implementó el denominado *"PROTOCOLO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO OPERATIVO DE LA MEDIDA DE EXENCIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR, DESINCORPORACIÓN Y ENTREGA DE LIBRETAS MILITARES A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO"* que se adjunta al presente concepto.

Entre otras disposiciones, se establece que la Jefatura de reclutamiento y control de Reservas del Ejército de Colombia contra con acceso tecnológico de consulta al Registro Único de Víctimas y en caso de no encontrarse información sobre el solicitante, el protocolo prevé los lineamientos necesarios para garantizar el acceso a la exención a favor de las Víctimas del conflicto. Asimismo se establecen los parámetros para la desincorporación en los casos en que aplique tal medida y fijan las tarifas a saber:

<sup>5</sup> Algunos organismos estiman que entre 400.00 y 500.000 personas han tenido que abandonar el país a causa del conflicto armado interno. como se referencia en artículo publicado el 15 de abril de 2015 en la revista Semana: *"al menos 400.000 personas más han huido del país, a causa del conflicto armado. la persecución individual u otras formas de violencia"*





UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



F-OAP-018-CAR



COSTOS DE ELABORACIÓN DE LA LIBRETA PARA POBLACION VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO	
CUOTA DE COMPENSACION	EXENTO
COSTOS DE ELABORACION	EXENTO
MULTAS DE INSCRIPCION	EXENTO
MULTAS DE REMISO	EXENTO

Fuente: Protocolo Libreta Militar 2015

COSTOS DE ELABORACIÓN DE LA LIBRETA PARA POBLACION VÍCTIMA DE OTROS HECHOS VICTIMIZANTES	
CUOTA DE COMPENSACION	EXENTO
COSTOS DE ELABORACION	15% SMMLV
MULTAS DE INSCRIPCION	20% SMMLV Por cada año o fracción sin que sobrepase 2 SMMLV
MULTAS DE REMISO	2 SMMLV Por cada año o fracción sin que sobrepase 20 SMMLV  La víctima está exenta de este pago, siempre y cuando las multas se hayan generado después de la ocurrencia del hecho victimizante. No está exenta del pago de las multas de remiso generadas antes de la ocurrencia del hecho victimizante.

Fuente: Protocolo Libreta Militar 2015

Es así como esta Unidad en cumplimiento de coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas SNARIV, definió lo relacionado con la Oferta Institucional de Libreta Militar en favor y beneficio de las Víctimas del conflicto; sin embargo, es deber precisar que la regulación e implementación de la medida es competencia exclusiva del Ministerio de Defensa de quien se recibió en su momento todo el apoyo requerido para emitir el protocolo en comento. Así las cosas, las observaciones o comentarios sobre la materialización de tal medida debe dirigirse directamente a esa cartera de gobierno.

Cordialmente,

VLADIMIR MARTIN  
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

Proyecto J. Alarcón

GLADYS PRADA PARDO  
DIRECTORA DE REGISTRO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas  
línea gratuita nacional: 018000 91 11 19 - Bogotá: 426 1111  
Correspondencia: Carrera 100 No. 24D - 55 - Bogotá

www.unidadvictimas.gov.co

Síguenos en: