

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C

Honorable Representante
CARLOS ARTURO CORREA
Comisión Primera Constitucional Permanente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Bogotá D. C.

RECIBI
COMISION I CONSTITUCIONAL
CAMARA DE REPRESENTANTES
FECHA Dic. 7 / 17
HORA 10:20
Esther
FIRMA

Asunto: Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 094 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se reforman los artículos 72 y 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley tiene por objeto garantizar que las víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011¹ que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos. Para lo anterior establece que el Gobierno Nacional garantizará la aplicación de los principios generales que orientan la atención y reparación de víctimas, en especial los relacionados con los derechos y medidas de asistencia, atención y satisfacción de las víctimas. En ese sentido, faculta al Gobierno Nacional para que firme acuerdos, programas o convenios de cooperación internacional con otros gobiernos, entidades públicas y privadas y organizaciones no gubernamentales de otros países para garantizar el efectivo reconocimiento de las víctimas que allí residen, así como la aplicación de medidas para su reparación, en especial, para el reconocimiento y construcción de la memoria histórica y asegurar el retorno de las víctimas en el exterior que expresen dicha voluntad. Igualmente, autoriza a la Unidad de Víctimas, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación para realizar jornadas especiales de toma de declaraciones e inscripción en los países con mayor número de víctimas. Asimismo, dispone que existirá una oferta institucional a disposición de las víctimas que residan en el exterior para que puedan acceder a las medidas en materia de educación, sin que por esto pueda exigírseles como condición su retorno o que los estudios a realizar deban ser presenciales.

A su vez, el Proyecto permite que las víctimas colombianas radicadas en el exterior inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente soliciten como pretensión preferente la compensación económica. También, los autoriza para rendir su declaración física o virtualmente y solicitar su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV) en un término de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la Ley. Adicionalmente, les faculta para reclamar su libreta militar definitiva en el consulado más próximo a su residencia o vía correo certificado.

¹ "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"

Sobre el particular, es preciso recordar que desde 1997² se han habilitado registros para las personas desplazadas por el conflicto armado interno y que en mediante la Ley 1448 de 2011 se creó el Registro Único de Víctimas (RUV), con el objetivo de mejorar el sistema de registro, seguimiento y administración de las víctimas de desplazamiento forzado. Luego, se evidencia que por más de 12 años se han dispuesto espacios para el reconocimiento de estas víctimas, en pro de la protección y el restablecimiento de sus derechos.

Adicionalmente, es necesario destacar que en los antecedentes de la creación del RUV, el legislador hizo hincapié en la necesidad de establecer un límite de tiempo para la inscripción y registro de víctimas, en los siguientes términos:

“(..) Si bien es cierto, estas dos situaciones evidencian un avance en la reducción del subregistro, también lo es que alertan al Gobierno Nacional sobre la necesidad de establecer nuevamente límites para el registro, que responda a la definición de un período razonable para la reducción del subregistro, y un nuevo límite en el tiempo para la declaración, definiendo un momento en la historia a partir de la cual se empiece a reconocer el desplazamiento forzado tal y como lo establece el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 (...)”³. (Subrayas fuera del texto)

Ahora bien, desde la Ley 1448 de 2011 se ha presentado un crecimiento importante de las personas inscritas en el RUV, pasando de alrededor de 4 millones de víctimas en 2011 a más de 8.5 millones en la actualidad, lo que significa que el periodo de vigencia de la mencionada Ley ha demostrado ser suficiente para que las personas afectadas por el conflicto armado interno puedan acceder a este mecanismo y las medidas de reparación. Respecto de las víctimas que residen en el exterior, para efectos de inscripción en el RUV deben presentar su solicitud ante el Consulado de Colombia en el país donde residen

A su vez, se debe destacar que aun cuando el artículo 155 de la referida Ley establece un plazo para registrarse según la fecha de ocurrencia del hecho victimizante, en ningún caso esto significa que las nuevas víctimas de hechos ocurridos en el conflicto armado no se puedan inscribir, pues ellas tienen un plazo de hasta dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho para registrarse.

“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

² En este año se creó el Registro Único de Población Desplazada mediante la ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

³ Gaceta del Congreso No. 692 de 27 de septiembre de 2011.

Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas". (Subrayas fuera del texto)

De otra parte, el artículo 3 del Proyecto establece:

"Artículo 3°.

Artículo 61. La declaración sobre los hechos que configuran la situación del desplazamiento. La persona víctima de desplazamiento forzado, interno a nivel nacional, o transfronterizo hacia otros países, deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1° de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el Registro Único de Población Desplazada.

(...)" (Subraya fuera del texto)

Frente a este tema, el artículo 3 incluye expresamente la definición de desplazamiento transfronterizo. Al respecto, se debe tener en cuenta que el parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011⁴ señala la definición de víctima por desplazamiento forzado, la cual está acorde con los parámetros internacionales y constitucionales al tener en cuenta los dos elementos básicos para que se configure dicha condición, a saber "la coacción o situación de riesgo que obliga a la persona o grupo de personas a abandonar su lugar de residencia y la migración dentro de las fronteras de la propia nación."⁵ Por tal motivo, esta Cartera considera que la propuesta del Proyecto de Ley no es conveniente y operativamente implica un aumento exponencial de víctimas inscritas en el RUV.

En tal sentido, la ampliación del plazo de inscripción en el RUV y la inclusión del concepto de desplazamiento transfronterizo permitiría que por espacio de dos años un número indeterminado de personas que residen en el exterior puedan acceder a las medidas de atención y reparación a víctimas. Por tal motivo, esta Cartera considera que esta propuesta implicaría una carga operativa y presupuestal mayor a la que actualmente soporta la política de víctimas, al necesitar aumentar las partidas presupuestales proyectadas para su atención a causa de un incremento incuantificable en el número de registros, situación que en últimas afectaría aún más la sostenibilidad financiera que conlleva la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno.

De otra parte, se considera que permitir la inscripción virtual de víctimas en el exterior podría suponer una vulneración del principio de igualdad, pues plantea un trato diferenciado respecto de las víctimas que se encuentran en el país, el cual no se justifica debidamente en la iniciativa. En este sentido, establecer un trato diferenciado requiere demostrar que (i) los sujetos de la medida se encuentran en similares situaciones y (ii) que sea proporcional y (iii) necesaria⁶, so pena de ser inconstitucional.

⁴ "ARTÍCULO 60. **NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN.** La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

(...)

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo **CONDICIONALMENTE** exequible> Para los efectos de la presente 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".

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-493 de 2012 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁶ Corte constitucional. Sentencia C 468/16. M.P Maria Victoria Calle Correa

Finalmente, en lo que respecta a las otras medidas para garantizar el reconocimiento y atención a víctimas, se precisa que estas no son susceptibles de cuantificar, pues dependerían de cada caso en particular, no obstante, se precisa que lo planteado por la iniciativa generaría un impacto fiscal adicional en las finanzas públicas al requerir más recursos de los presupuestados para los mecanismos de participación de las víctimas, los cuales no se encuentran contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector. En este punto, el Proyecto de Ley no estipula fuente de financiación adicional para costear su impacto fiscal, lo que contraviene la exigencia contenida en el artículo 7 de la Ley 819 de 2001⁷.

En razón de lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable del Proyecto de Ley del asunto y, en consecuencia, solicita, respetuosamente, la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
Viceministro Técnico

DGPPN
JAJD/GA/C/APP
UJ-2662/17



- C. Copia. H.R. Ana Paola Agudelo García - Autora
H.R. Guillermina Bravo Montaña - Autora
H.R. Carlos Eduardo Guevara Villabón - Autor
H.R. Oscar Fernando Bravo Realpe - Ponente

Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo. Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

⁷ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".