

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.

Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 076 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se modifican los artículos 36, 60, 140, 147 y 155 de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, pretende modificar la Ley 1448 de 2011¹ con el objeto de: (i) prorrogar en dos (2) años el término de solicitud en el Registro Único de Víctimas (RUV), para las personas que hayan sufrido violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario con anterioridad al 10 de junio de 2011; excluyendo de esta ampliación el hecho victimizante de desplazamiento forzado; (ii) ordenar a la Autoridad Nacional de Televisión conceder un minuto en televisión nacional para informar y explicar a todos los colombianos en qué consiste la Ley 1448 de 2011; (iii) definir de manera expresa y legal el desplazamiento forzado intraurbano; (iv) garantizar el acceso de las víctimas a los documentos de los procesos en que son parte sin necesidad de abogado; (v) eximir del pago por la elaboración y el trámite de la libreta militar a la víctimas que acrediten tal calidad; (vi) ampliar las garantías de participación de esta población, reconociendo hasta un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) para las víctimas que participen en espacios de interlocución con entidades estatales, (vii) crear un órgano directivo en el Centro de Memoria Histórica y; (viii) ampliar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 por un término de 15 años contados desde el 10 de junio de 2021.

Al respecto, los artículos 1 y 9 de la iniciativa señalan:

"Artículo 1°. Prorróguese por dos (2) años a partir de la vigencia de la presente ley el término de solicitud de registro de víctimas ante el Ministerio Público de que trata el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, para las personas que hayan sufrido violaciones a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario con anterioridad al 10 de junio de 2011 en los términos del artículo 3° de la misma ley.

(...)

Parágrafo. Para los efectos del presente artículo se excluye de la ampliación del registro el hecho victimizante de desplazamiento forzado"

(...)

"Artículo 9°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, que quedará así: Prorrógase por quince (15) años la vigencia de la Ley 1448 de 2011, término que se contará a partir del 10 de junio de 2021.

(...)"

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 el año 2011³ 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 (...)"⁴. (Subrayas fuera del texto)

Ahora bien, desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 se ha presentado un crecimiento importante del RUV, pasando de alrededor de 4 millones de víctimas en 2011 a más de 8.6 millones de víctimas en la actualidad⁵, lo que significa que el período 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.

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

En tal sentido, la ampliación del plazo de inscripción en el RUV permitiría que por espacio de dos años un número indeterminado de personas puedan acceder a las medidas de atención y reparación a víctimas. Esta propuesta implicaría una carga presupuestal y operativa mayor a la que actualmente soporta la política de

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 Mediante la Ley 1448 de 2011

⁴ Gaceta del Congreso No. 692 de 27 de septiembre de 2011.

⁵ 8.679.002 víctimas reportadas al 30 de abril de 2018.

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.

Finalmente, el artículo 9 del Proyecto señala que la Ley 1448 de 2011 se prorrogará por 15 años, término que contará a partir del 10 de junio de 2021. Al respecto, es preciso recordar que en cumplimiento del artículo 19 de la Ley 1448 de 2011 se expidieron los documentos CONPES 3712 de 2011⁶ y 3726 de 2012⁷, en los cuales está aprobado el plan de financiamiento de Ley 1448 de 2011, el cual está contemplado hasta 2021. Por lo tanto, hasta tanto los documentos CONPES se encuentren vigentes no se podrían proveer más recursos de los ya programados para a la atención y reparación de víctimas. Igualmente, es incuantificable el impacto fiscal que implica extender la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Por otro lado, el artículo 3 dispone:

"Artículo 3°. Agréguese un párrafo al artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

Parágrafo 3°. 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." (Subrayas fuera del texto)

En lo que respecta a esa propuesta, se debe tener en cuenta que el párrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011⁸ 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."⁹

Por tal motivo, esta Cartera considera que la propuesta del Proyecto de Ley no es conveniente, ya que permitiría que para el ingreso al RUV sea suficiente el "temor infundado", lo que operativamente implica que cualquier ciudadano que "sienta temor" a causa del conflicto armado se pueda inscribir. Esto conllevaría a que el Estado quede sin herramientas objetivas para evaluar la veracidad de una declaración de acceso a este registro, corriendo el riesgo de que se aumente exponencialmente el número de víctimas.

De otra parte, el artículo 6 establece:

"Artículo 6.º Agréguese un artículo al Título VIII (Participación de las víctimas) de la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

Artículo 154-1. Tipos de garantías a la participación. Las garantías a la participación podrán consistir en apoyo de transporte, apoyo logístico y técnico para la elaboración de informes, documentos y proyectos; apoyo

⁶ Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011

⁷ Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional De Atención y Reparación Integral a Víctimas.

⁸ "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** exigible> 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".

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-493 de 2012 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

para las víctimas en condición de discapacidad o con hijos menores de edad. Igualmente, la administración podrá reconocer a las víctimas el pago de un apoyo económico mínimo de un salario legal mínimo diario (1SLMD), por la participación efectiva en cada una de las sesiones ordinarias y hasta dos sesiones extraordinarias de los espacios de interlocución con las entidades estatales, para el ejercicio de este derecho”.

Frente a este tema, es importante recordar que en aplicación del artículo 194 de la Ley 1448 de 2011 se han desarrollado mecanismos de participación oportuna y efectiva de las víctimas a nivel nacional, departamental, municipal y distrital para garantizar su inclusión en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas a esta población, espacios como las Mesas de Participación de Víctimas. En este sentido, para este Ministerio no es claro si lo planteado por el artículo 6 de la iniciativa se refiere a las medidas contempladas en el citado artículo 194 de la mencionada Ley. Ahora bien, si llegaren a implementar otras medidas, estas no serían 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 cualquier caso, 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 2001¹⁰ que establece que en todo proyecto de ley deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento.

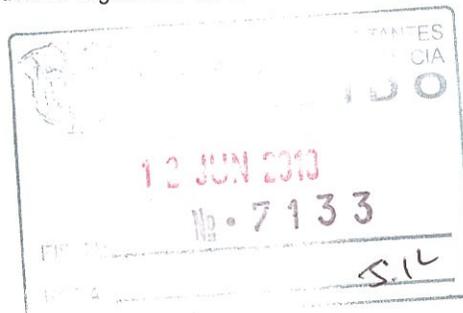
En razón de lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y, en consecuencia, solicita, respetuosamente, estudiar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos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

Cordialmente,

ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ

Viceministro Técnico

DGPPN
JAJD/GARD/APPC
UJ- 712/181



Con copia: H.R. Clara Leticia Rojas González – Autora/Ponente

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

¹⁰ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".