



ERIKA
SANCHEZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Honorable Representante
ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO
Presidente
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Bogotá D.C, 06 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN SEGUNDA

Nombre: Margadilla Sánchez
Fecha: 06-10-25 Hora: 3:00 p.m.
Radicado: 377

ASUNTO: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 261 DE 2025 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 18 DE AGOSTO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Cordial saludo;

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de acuerdo con lo reglado en los artículos 150,153 y 156 de la Ley 5 de 1992, me permito presentar informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley 261 de 2025 Cámara, "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 18 DE AGOSTO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Cordialmente:

H.R NORMAN DAVID BAÑOL ÁLVAREZ
Ponente Coordinador

H.R ERIKA TATIANA SANCHEZ PINTO
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE
LEY 261 DE 2025 CÁMARA**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 18 DE AGOSTO COMO EL DÍA
NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. RESUMEN DEL TRAMITE DEL PROYECTO
2. RECONOCIMIENTO DEL FENÓMENO DEL INSILIO
3. ARTICULADO Y COMPOSICIÓN DE LA LEY
4. FUNDAMENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO INTEGRAL DEL INSILIO
- 3.1 MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL RECONOCIMIENTO DE VÍCTIMAS: CONSOLIDADO EL DEBER ESTATAL
- 3.2 HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD (CEV) SOBRE EL EXILIO Y EL INSILIO: LA VOZ DE LA VERDAD ESCLARECIDA
- 3.3 EL ROL DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) Y LA ESTRATEGIA MHERI: UN ALIADO INSTITUCIONAL CLAVE
- 3.4 PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL: EL CASO DEL DR. CARLOS BONILLA CIFUENTES Y LA CONSOLIDACIÓN DEL INSILIO COMO HECHO VICTIMIZANTE EN COLOMBIA.
- 3.5 DEFINICIÓN CONSOLIDADA DEL INSILIO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO: CLARIDAD Y ALCANCE
- 3.6 ENFOQUE PROGRESIVO DEL PROYECTO DE LEY: CONMEMORACIÓN, PEDAGOGÍA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LA NO REPETICIÓN
5. ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL
6. ESTUDIO DE CONFLICTOS DE INTERÉS
7. PROPOSICIÓN
8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

RESUMEN DEL TRAMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley es de iniciativa Congresional de los H.R.Carmen Felisa Ramírez Boscán, H.R.Norman David Bañol Álvarez , H.R.John Jairo González Agudelo , H.R.David Alejandro Toro Ramírez , H.R.Jorge Hernán Bastidas Rosero , H.R.Alirio Uribe Muñoz , H.R.David Ricardo Racero Mayorca , H.R.Gabriel Becerra Yañez , H.R.Heraclito Landinez Suárez , H.R.Gildardo Silva Molina , H.R.Gabriel Ernesto Parrado Durán , H.R.Pedro José Súarez Vacca , H.R.Jorge Alejandro Ocampo Giraldo , H.R.Ermes Evelio Pete Vivas , H.R.Martha Lisbeth Alfonso Jurado , H.R.Orlando Castillo Advincula fue radicado ante la Secretaría

general de la Cámara de Representantes el 20 de agosto del 2025 y fue publicado en la gaceta 1695 del 2025. En la Comisión Segunda Constitucional Permanente, fueron designados como ponentes los H.R. Norman David Bañol Álvarez y la H.R. Erika Tatiana Sánchez Pinto por medio del oficio CSCP - 3.2.02.167/2025(IS) del 19 de septiembre del 2025.

CAPÍTULO 1

RECONOCIMIENTO DEL FENÓMENO DEL INSILIO

El presente Proyecto de Ley tiene como objetivo principal declarar el 18 de agosto como el Día nacional de la memoria del Insilio. Esta iniciativa busca establecer un acto simbólico y pedagógico de profundo reconocimiento histórico, político y social a las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Se dirige específicamente a aquellas personas que, sin haber abandonado el país, experimentaron afectaciones severas y a menudo invisibles, derivadas de la guerra y del exilio forzado de sus seres queridos.

Las afectaciones centrales que este proyecto busca visibilizar y reconocer incluyen el silenciamiento, el aislamiento social, la ruptura familiar, el confinamiento emocional y el desarraigamiento. Estas manifestaciones representan formas de sufrimiento únicas y frecuentemente pasadas por alto, que han impactado profundamente el tejido social y emocional de las familias. La propuesta de ley, al nombrar explícitamente estos daños no físicos, amplía la comprensión tradicional de la victimización. Esto significa que el trauma del conflicto se reconoce más allá del daño físico directo o el desplazamiento, abarcando las profundas consecuencias psicológicas y sociales. Este paso es fundamental para una comprensión más matizada y completa de los efectos generalizados de la guerra, alineándose con los principios modernos de justicia transicional que abogan por una reparación holística. Al formalizar una categoría de víctimas cuyo sufrimiento, aunque profundo, ha sido históricamente marginado o invisibilizado, se da un paso crucial hacia la justicia integral.

CAPÍTULO 2

ARTICULADO Y COMPOSICIÓN DE LA LEY

La normatividad propuesta se compone de los siguientes artículos, los cuales procuran un enfoque deliberado y progresivo para abordar la compleja realidad del insilio en Colombia.

- **ARTÍCULO 1:** Establece el objeto de la ley.

- **ARTÍCULOS 2:** Propone la declaración del 18 de agosto de cada año como el "Día nacional de la memoria del insilio".
- **ARTÍCULO 3:** Establece la promoción de actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales en esta fecha. El propósito es visibilizar el insilio como un hecho victimizante específico y, con ello, fortalecer la memoria colectiva en torno a este fenómeno.
- **ARTÍCULO 4:** Autoriza al Gobierno Nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y su estrategia MHERI, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y otras entidades competentes, a diseñar e implementar iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio. Establece que esta labor se realizará en colaboración con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, garantizando un enfoque participativo e inclusivo.
- **ARTÍCULO 5:** Autoriza al Gobierno Nacional a incluir las asignaciones presupuestales necesarias en el Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de esta ley. Dicha asignación estará sujeta a la disponibilidad presupuestal y a la planificación estratégica, lo que asegura la viabilidad financiera de las acciones propuestas a largo plazo.
- **ARTÍCULO 6:** Determina la vigencia y derogatorias.

El articulado estipula entonces el reconocimiento simbólico (Artículo 1), hacia la educación pública y la sensibilización (Artículo 2), luego a la acción institucional y el desarrollo de políticas (Artículo 3), y finalmente, a la obtención de los recursos financieros necesarios para una implementación sostenida (Artículo 4). Esta estructura no es fortuita; representa un plan meticoloso para pasar de un concepto abstracto a medidas concretas y ejecutables.

Para una forma de victimización previamente "invisible" como el insilio, los esfuerzos de sensibilización pública y educación son precursores indispensables para una implementación efectiva de políticas y la asignación de recursos. Este enfoque garantiza que la intención legislativa sea comprendida, apoyada por la sociedad y sostenible en el tiempo, lo que conducirá a un impacto significativo y duradero.

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO INTEGRAL DEL INSILIO

A continuación, se profundiza en los fundamentos legales, éticos e históricos que justifican la promulgación de esta Ley para el reconocimiento integral del insilio:

3.1. MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL RECONOCIMIENTO DE VÍCTIMAS: CONSOLIDANDO EL DEBER ESTATAL

3.1.1. La Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el derecho a la reparación integral

La Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es la piedra angular del marco de justicia transicional en Colombia. Esta ley estableció el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)¹, reafirmando los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición.²

Un aspecto crucial de la Ley 1448 es su definición amplia de "víctima", que abarca a individuos y grupos que han sufrido daños debido a violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o normas internacionales de derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno, incluyendo a aquellos que se encuentran en el extranjero, independientemente de su estatus migratorio.² Más allá de la víctima directa, la ley extiende explícitamente la condición de víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo, y familiares hasta el primer grado de consanguinidad o crianza, o primer grado civil de la víctima directa, especialmente si esta fue asesinada, desaparecida, secuestrada o sufrió daños por crímenes de lesa humanidad y graves violaciones del DIH o del derecho internacional de los derechos humanos.² La inclusión de la "familia de crianza" a través de la Ley 2421 de 2024² amplía aún más este alcance, proporcionando una base legal clara dentro de la legislación nacional existente para reconocer a los familiares que permanecieron en Colombia como víctimas de insilio.

El Proyecto de Ley, al buscar el reconocimiento del insilio, no está creando una nueva categoría de víctimas de la nada, sino que está clarificando y formalizando un reconocimiento ya implícito dentro del marco de víctimas establecido por la Ley 1448. Esto refuerza la legitimidad jurídica de la legislación propuesta, demostrando su alineación con la ley nacional establecida y su papel en la operacionalización de los deberes existentes del Estado hacia las víctimas. Además, la Ley 1448 exige un "enfoque diferencial" en todos los aspectos de la atención, asistencia y reparación integral, integrando una perspectiva de género.¹ Este principio es vital para abordar los impactos específicos y variados del insilio en diversas poblaciones, asegurando que el reconocimiento sea inclusivo y equitativo.

3.1.2. El Sistema Integral de verdad, justicia, reparación y no repetición como pilar de la paz

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, establecido por el Acto Legislativo 01 de 2017, constituye la piedra angular de los esfuerzos de Colombia para cumplir el Acuerdo Final de Paz y construir una paz estable y duradera.³ Este sistema opera

a través de un conjunto complementario de mecanismos judiciales y extrajudiciales, que incluyen la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).³

El propósito primordial del SIVJRNR es "satisfacer en mayor grado los derechos de las víctimas, contribuyendo a la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto".³ Dentro de este sistema, el papel específico de la CEV es "esclarecer y promover el reconocimiento de prácticas y actos constitutivos de graves violaciones de los derechos humanos y graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH)".³ La inclusión del reconocimiento del insilio a través de este proyecto de ley no es un acto aislado, sino una parte integral de la arquitectura más amplia de justicia transicional de Colombia. Al abordar una "herida invisible", el proyecto de ley contribuye al objetivo holístico del SIVJRNR de lograr una verdad, justicia y reparación integrales, fortaleciendo así los cimientos para una paz estable y duradera. Demuestra un compromiso con una comprensión matizada y evolutiva de los daños relacionados con el conflicto y el espectro completo de las víctimas.

3.1.3. Estándares Internacionales de derechos humanos y la protección de la unidad familiar en contextos de conflicto

El marco global de derechos humanos subraya cada vez más el reconocimiento integral de las necesidades y derechos de las víctimas, incluyendo a aquellos afectados indirectamente por el conflicto y sus familias.⁵ Diversos instrumentos internacionales fundamentales afirman la inviolabilidad de la vida familiar. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia" (Artículo 12) y que "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado" (Artículo 16(3)).⁸

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) impone a los Estados la obligación de proteger a los niños contra la discriminación basada en el estatus o las actividades de sus padres, de respetar el derecho del niño a la identidad, incluyendo las relaciones familiares, y de asegurar que los niños cuyos padres residen en diferentes Estados tengan derecho a mantener contacto regular. También aborda específicamente situaciones en las que la separación familiar resulta de acciones estatales como el exilio.¹⁰ Otros tratados internacionales, como los Reglamentos de La Haya, el Cuarto Convenio de Ginebra, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), enfatizan consistentemente el "Respeto a la Vida Familiar" y la protección de los derechos familiares.⁹

Esta Ley aborda la "ruptura familiar" y el "aislamiento" como impactos clave del insilio. El derecho internacional, tal como se refleja en los instrumentos citados, protege de manera consistente la vida familiar y el derecho a mantener el contacto familiar. El exilio forzado,

por su propia naturaleza, interrumpe estos derechos fundamentales para quienes quedan atrás. El reconocimiento del insilio a través de esta ley alinea los esfuerzos legislativos nacionales de Colombia con los estándares internacionales de derechos humanos en evolución, que enfatizan la protección de la unidad familiar y el reconocimiento integral de las víctimas, incluyendo a aquellas afectadas indirectamente por el conflicto. Esto demuestra el compromiso de Colombia con sus obligaciones internacionales y con la adopción de las mejores prácticas en justicia transicional, reforzando así el imperativo moral y legal de la ley propuesta.

3.2. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD (CEV) SOBRE EL EXILIO Y EL INSILIO: LA VOZ DE LA VERDAD ESCLARECIDA

3.2.1. El Capítulo 'La Colombia fuera de Colombia' y la visibilización del exilio como victimización

El Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), particularmente el capítulo titulado 'La Colombia fuera de Colombia', documentó meticulosamente los profundos impactos tanto del exilio como del insilio.¹¹ La CEV recopiló más de 2.080 testimonios en 24 países, estableciendo el exilio como una forma generalizada de victimización que afectó a más de un millón de personas.¹¹ Esta magnitud llevó a la CEV a identificar el exilio como "la segunda victimización del país, después del desplazamiento forzado", subrayando la urgencia crítica de su reconocimiento, reparación y garantías de no repetición.¹²

3.2.2. Las recomendaciones explícitas de la CEV para el reconocimiento y reparación del exilio y el insilio

El Informe Final de la CEV, concebido como una "herramienta ética, pedagógica y política"¹⁴, incluyó más de 60 recomendaciones para la no repetición. Entre estas, la CEV recomendó explícitamente:

- Reconocer y reparar a las víctimas del exilio y el insilio como parte integral de la población víctima del conflicto armado.¹⁴
- Incorporar un enfoque diferencial e interseccional para abordar los impactos específicos y desproporcionados del conflicto en grupos vulnerables, como mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas mayores y comunidades étnicas.¹⁴ Esto es crucial para las víctimas del insilio, cuyas experiencias varían considerablemente.
- Garantizar procesos de memoria histórica participativos que incluyan activamente a las segundas generaciones de exiliados y a quienes vivieron la ausencia forzada dentro del país (víctimas del insilio).¹⁴

Las recomendaciones de la CEV también se extendieron al fortalecimiento de programas integrales de atención en salud y psicosocial, específicamente para abordar los impactos particulares de actos victimizantes como el exilio y la orfandad.¹⁴ Además, hizo un llamado a establecer medidas específicas de asistencia y reparación integral para las víctimas del exilio y el refugio transfronterizo, lo que implícitamente incluye el reconocimiento de los efectos en sus familiares que quedaron atrás.¹⁴

La CEV instó explícitamente a la adopción de un "enfoque diferencial e interseccional". La definición del insilio en el proyecto de ley y sus acciones pedagógicas y políticas propuestas (Artículos 2 y 3) deben, por extensión, adoptar este enfoque. Los impactos de la separación familiar¹⁵ pueden variar significativamente según el género, la edad, la etnia y otros factores interseccionales. Esto subraya una comprensión sofisticada de la victimización, que va más allá de una visión monolítica para reconocer los impactos diversos y específicos del conflicto en diferentes grupos. Al integrar este enfoque, el proyecto de ley asegura que el reconocimiento del insilio no sea un acto superficial, sino que conduzca a políticas que aborden genuinamente las diversas experiencias y necesidades de las víctimas, garantizando así medidas reparadoras verdaderamente equitativas y efectivas y contribuyendo a la no repetición.

La siguiente tabla ilustra la correlación directa entre las recomendaciones autorizadas de la CEV y las disposiciones específicas de esta Ley, sirviendo como una clara justificación de la intención legislativa:

Tabla 1: Articulación de las recomendaciones de la CEV con el Proyecto de Ley

Recomendación de la CEV	Fuente (CEV)	Articulación con el Proyecto de Ley
Reconocer y reparar a víctimas del exilio y el insilio como parte integral de las víctimas del conflicto armado.	Informe Final CEV, Capítulo 'La Colombia fuera de Colombia' / Recomendaciones IF ¹⁴	Objeto del Proyecto de Ley: Reconocimiento histórico, político y social a las víctimas del insilio. Artículo 1: Declaración del Día Nacional de la Memoria del Insilio.
Incorporar un enfoque diferencial e interseccional.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF ¹⁴	Objeto del Proyecto de Ley: Reconocimiento con enfoque diferencial. Artículo 3: Diseño e implementación de iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio con enfoque diferencial.

Recomendación de la CEV	Fuente (CEV)	Articulación con el Proyecto de Ley
Garantizar procesos de memoria histórica participativos que incluyan a quienes vivieron la ausencia forzada en el país.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF ¹⁴	Artículo 2: Promoción de actos conmemorativos y pedagógicos que visibilicen el insilio. Artículo 3: Diseño e implementación de iniciativas en coordinación con víctimas y organizaciones sociales.
Establecer medidas específicas de asistencia y reparación integral para víctimas del exilio y el refugio transfronterizo.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF ¹⁴	Objeto del Proyecto de Ley: Reconocimiento a víctimas del insilio. Artículo 2: Promoción de actos que visibilicen el insilio como hecho victimizante.

Esta tabla es fundamental para un informe legislativo, ya que conecta de manera visual y explícita la ley propuesta con el trabajo fundacional de la Comisión de la Verdad. Proporciona un argumento sólido para concluir que esta Ley no es una propuesta arbitraria, sino una respuesta directa y basada en evidencia a los hallazgos y recomendaciones del organismo encargado de esclarecer la verdad del conflicto, fortaleciendo así su peso político y ético.

3.2.3. El insilio como "herida invisible": Profundización en sus afectaciones psicosociales y comunitarias

La Primera Asamblea MHERI del CNMH consolidó testimonios que subrayan "El insilio como herida invisible que requiere reconocimiento institucional". Esto destaca la naturaleza a menudo no percibida de esta forma particular de sufrimiento. La definición de insilio en el proyecto de ley enumera explícitamente sus impactos fundamentales: "silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y desarraigo". Estas son predominantemente afectaciones psicosociales y sociales, distintas de las lesiones físicas o el desplazamiento directo.

Investigaciones exhaustivas sobre la separación familiar en contextos de conflicto corroboran estos impactos. Los estudios indican que la separación familiar es una fuente principal de angustia tanto para quienes están en el exilio como para quienes quedan atrás, manifestándose como un miedo profundo por la seguridad de la familia, sentimientos de impotencia, disrupción cultural, aislamiento intenso e inseguridad generalizada.¹⁵ Las respuestas psicológicas y fisiológicas a dicho trauma, incluida la separación familiar prolongada, pueden conducir a un deterioro a largo plazo en el funcionamiento diario.¹⁶

Los impactos del insilio, como el silenciamiento, el aislamiento y el confinamiento emocional, son inherentemente menos visibles que las lesiones físicas o el desplazamiento forzado. La caracterización del insilio como una "herida invisible" señala directamente este desafío. Esto significa que el sufrimiento es a menudo interno, no físico y carece de un "evento" claro que pueda documentarse fácilmente en los registros de víctimas tradicionales. Esto subraya la importancia del componente pedagógico del proyecto de ley (Artículo 2), ya que la educación pública es crucial para visibilizar este sufrimiento y fomentar la empatía y el apoyo social hacia las víctimas. También implica la necesidad de mecanismos especializados de apoyo psicosocial, como se destaca en las recomendaciones de la CEV¹⁴, porque las medidas reparadoras tradicionales por sí solas pueden no abordar estos daños profundos y no materiales.

La siguiente tabla proporciona una visión estructurada y detallada de los daños complejos y a menudo intangibles experimentados por las víctimas del insilio, clasificándolos por dimensión e ilustrándolos con manifestaciones específicas. Esto sirve para profundizar la comprensión de la "herida invisible":

Tabla 2: Afectaciones del insilio: Dimensiones y manifestaciones

Dimensión de la Afectación	Manifestaciones Específicas del Insilio	Fuente/Referencia
Psicosocial/Emocional	Confinamiento emocional, Miedo constante por la seguridad de los familiares en el exilio, Sensación de impotencia, Impacto en la salud mental (ansiedad, depresión), Desarraigo (sentido de pérdida de pertenencia).	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI; ¹⁵
Social/Comunitaria	Aislamiento social (debido a estigma o temor), Estigmatización, Deterioro de la vida cotidiana y comunitaria.	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI; ¹⁷
Relacional	Ruptura de vínculos afectivos (distancia, pérdida de contacto), Dificultad para acceder a información sobre familiares.	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI; ¹⁵
Existencial	Silenciamiento (incapacidad de hablar de la ausencia o sus circunstancias).	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI

Articular claramente los daños específicos del insilio es esencial para justificar la necesidad de políticas y reparaciones dirigidas. Esto traslada la discusión de conceptos abstractos al sufrimiento humano concreto, haciendo que el caso del proyecto de ley sea más convincente y demostrando una comprensión exhaustiva de los matices del problema.

3.3. EL ROL DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) Y LA ESTRATEGIA MHERI: UN ALIADO INSTITUCIONAL CLAVE

3.3.1. Mandato del CNMH en la construcción de memoria histórica

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), establecido por la Ley 1448 de 2011, posee un mandato legal crucial para reconocer, dinamizar, difundir y preservar la pluralidad de los procesos de construcción de memoria histórica relacionados con el conflicto armado.¹⁹ Su misión contribuye directamente al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral, la transformación cultural y el objetivo más amplio de la paz en Colombia.¹⁹ El Plan Estratégico del CNMH para 2023-2026 establece explícitamente el objetivo de "ampliar la escucha, inclusión y preservación de las memorias de las víctimas, tanto individuales como colectivas, ubicadas dentro del país y en el exilio".¹⁹ Esto demuestra un compromiso institucional claro con esta dimensión de la victimización.

La participación directa del CNMH en la elaboración de este proyecto de ley, junto con su mandato y objetivos estratégicos explícitos en relación con el exilio y el insilio, brindan confianza en la capacidad institucional existente para implementar los objetivos del proyecto de ley. Esto asegura que las acciones conmemorativas y pedagógicas propuestas (Artículos 2 y 3) serán llevadas a cabo de manera efectiva por una entidad experimentada y con un mandato claro, garantizando la continuidad, la experiencia y un enfoque centrado en las víctimas.

3.3.2. La Estrategia MHERI y su contribución al reconocimiento del insilio

El CNMH lanzó la Estrategia MHERI (Memoria Histórica del Exilio, Retorno e Insilio) en 2023, como parte de sus esfuerzos continuos para documentar y reconocer las experiencias de las poblaciones afectadas por el conflicto. El objetivo central de MHERI es reconocer y documentar estas experiencias como parte integral de la memoria colectiva de la nación.¹¹

La Primera Asamblea MHERI, celebrada el 29 de junio de 2024, se centró específicamente en el "Insilio como hecho victimizante". Esta asamblea reunió a víctimas, organizaciones sociales y expertos, consolidando testimonios y recomendaciones que resaltaron la necesidad urgente de un reconocimiento institucional del insilio, acciones pedagógicas específicas para explicar su naturaleza y su plena integración en las políticas públicas de reparación y memoria. El informe de gestión del CNMH de 2023 confirma además el compromiso activo a través del "Plan de Identificación, localización y Registro Especial de

Archivos de los Derechos Humanos y Memoria Histórica del Exilio, Retorno e Insilio – MHERI".²⁰

El compromiso proactivo de MHERI con el insilio, incluyendo su enfoque en la recopilación de testimonios y la defensa del reconocimiento institucional, demuestra que el proyecto de ley es una respuesta directa a un llamado a la acción impulsado por la base y por expertos. Esto refuerza la naturaleza participativa y centrada en las víctimas de la propuesta legislativa, asegurando que esté arraigada en las experiencias vividas y las demandas de los afectados, en lugar de ser una imposición de arriba hacia abajo.

3.4. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL: EL CASO DEL DR. CARLOS BONILLA CIFUENTES Y LA CONSOLIDACIÓN DEL INSILIO COMO HECHO VICTIMIZANTE EN COLOMBIA

3.4.1. Descripción del caso y el exilio forzado

El caso del Dr. Carlos Bonilla Cifuentes sirve como un ejemplo conmovedor y emblemático del exilio forzado y sus profundas consecuencias indirectas. El 18 de agosto de 1999, el Dr. Bonilla, fiscal en Medellín que investigaba casos sensibles relacionados con asesinatos selectivos y paramilitarismo, se vio obligado a huir a Suiza con su familia debido a amenazas de muerte creíbles. Este exilio fue una consecuencia directa de la falta de protección adecuada por parte del Estado, a pesar de conocer su situación de alto riesgo.²¹

La fecha de su partida forzada, el 18 de agosto, es precisamente la fecha propuesta para el Día Nacional de la Memoria del Insilio, lo que hace que la conmemoración esté profundamente arraigada en una experiencia concreta y reconocida de victimización. El caso Bonilla es un ejemplo concreto y conmovedor que humaniza el concepto abstracto de insilio. Ilustra las consecuencias graves y que alteran la vida del exilio forzado no solo para el individuo que se va, sino para toda la unidad familiar, haciendo que la necesidad de reconocimiento sea tangible y fácil de entender. Este elemento narrativo es poderoso en un informe legislativo, ya que proporciona una dimensión humana convincente a los argumentos legales.

3.4.2. El fallo del Consejo de Estado y su impacto en la jurisprudencia colombiana

El 27 de marzo de 2021, el Consejo de Estado de Colombia emitió un fallo histórico en el caso del Dr. Carlos Bonilla Cifuentes. Esta decisión trascendental reconoció los daños sufridos por el Dr. Bonilla y su familia como consecuencia directa de su exilio forzado.²¹

Crucialmente, por primera vez en la jurisprudencia colombiana, el tribunal reconoció oficialmente el "insilio" como un hecho victimizante distinto derivado del exilio. El fallo estableció explícitamente que los padres de Bonilla, quienes permanecieron en Colombia, "también experimentaron lo que la Comisión de la Verdad denomina 'insilio'. Este 'insilio' se

describe como 'permanecer atrapados en Colombia viviendo una vida incompleta debido a la huida forzada de sus seres queridos'.²¹ El tribunal detalló el profundo sufrimiento de los padres, incluyendo la muerte del padre de Bonilla sin poder despedirse, y la posterior ansiedad de la madre y su incapacidad para reunirse con su hijo debido a la falta de recursos y seguridad.²¹ Los padres de la esposa de Bonilla también fueron reconocidos como afectados.

El fallo del Consejo de Estado representa un momento transformador. Valida legalmente los hallazgos de la CEV sobre el insilio, traduciendo un concepto de comisión de la verdad en jurisprudencia vinculante. El uso explícito del término "insilio" por parte del tribunal y su determinación de la responsabilidad del Estado por el daño sufrido por quienes quedaron atrás ²¹ crea un precedente legal poderoso e innegable. Esto destaca la relación sinérgica entre los mecanismos de esclarecimiento de la verdad (CEV), las instituciones de memoria (CNMH) y el poder judicial en el avance de la justicia transicional. El brazo judicial proporciona la fuerza legal y el precedente que pueden consolidar los hallazgos y recomendaciones de las comisiones de la verdad en marcos legales accionables, fortaleciendo así el proceso de paz en general. La declaración legislativa de un día conmemorativo no es, por lo tanto, meramente simbólica, sino una consecuencia directa de obligaciones legales establecidas y una respuesta a un daño judicialmente reconocido.

La siguiente tabla presenta una visión cronológica clara de los hitos legislativos, institucionales y judiciales más significativos que han llevado colectivamente al reconocimiento formal del insilio en Colombia. Demuestra que el proyecto de ley propuesto es la culminación de un esfuerzo multifacético y sostenido.

Tabla 3: Hitos clave en el reconocimiento del insilio en Colombia

Hito	Fecha/Período	Institución/Actor principal	Descripción y relevancia para el insilio
Promulgación de la Ley de Víctimas	2011	Congreso de la República	Establece el marco legal de atención a víctimas, incluyendo la definición amplia de víctima que sienta bases para el reconocimiento de familiares de exiliados.
Firma del Acuerdo Final de Paz	2016	Gobierno Nacional/FARC-EP	Crea el SIVJRNR, incluyendo la CEV, que posteriormente documentaría el exilio y el insilio.

Hito	Fecha/Período	Institución/Actor principal	Descripción y relevancia para el insilio
Fallo del Consejo de Estado en el Caso Bonilla	Marzo 2021	Consejo de Estado	Reconoce judicialmente el insilio como hecho victimizante derivado del exilio forzado, sentando un precedente legal.
Publicación del Informe Final de la CEV	2022	Comisión de la Verdad	Documenta el exilio y el insilio como victimizaciones masivas y emite recomendaciones explícitas para su reconocimiento y reparación.
Lanzamiento de la Estrategia MHERI del CNMH	2024	CNMH	Impulsa la documentación, visibilización y reconocimiento del insilio como parte de la memoria colectiva.
Radicación del Proyecto de Ley del Día del Insilio	2025	Cámara de Representantes	Propone la conmemoración anual del insilio y el desarrollo de políticas públicas para su atención integral.

Esta cronología de eventos clave ayuda a contextualizar esta ley de la República, mostrándolo como parte de un proceso continuo y evolutivo de justicia transicional en Colombia. Subraya los esfuerzos colaborativos de diferentes ramas del Estado y la sociedad civil para abordar los legados del conflicto, proporcionando un argumento convincente para su necesidad y oportunidad.

3.5. DEFINICIÓN CONSOLIDADA DEL INSILIO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO: CLARIDAD Y ALCANCE

El Proyecto de Ley adopta una definición precisa de insilio para el contexto del conflicto armado colombiano: "La condición de victimización vivida por personas que permanecieron en el país mientras familiares cercanos fueron forzados al exilio, y que, como consecuencia, experimentaron silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y afectaciones a su vida cotidiana y comunitaria". Esta definición se contextualiza con la descripción de la CEV, que aclara la doble naturaleza de este "confinamiento": "El insilio se refiere a los familiares afectados por el exilio de sus

familiares, pero que se quedaron aquí. Los dos tiempos de este tipo de confinamiento: los que tuvieron que irse expulsados por el peligro de muerte, y los que se quedaron y tuvieron que vivir con esa ausencia".²²

La elaboración de esta definición se basa en la investigación detallada para explicar la profundidad y la naturaleza multifacética de los impactos enumerados. Por ejemplo, el "silenciamiento" puede manifestarse como una incapacidad para hablar sobre el ser querido ausente o las circunstancias de su partida debido al miedo o al estigma. El "aislamiento social" y la "ruptura de vínculos afectivos" son consecuencias directas de la separación forzada y el miedo o la incomprendión resultantes de la comunidad.¹⁷ El "confinamiento emocional" y el "desarraigo" se refieren a la profunda angustia psicológica y existencial, incluyendo sentimientos de impotencia y pérdida de pertenencia, incluso mientras se permanece físicamente en la patria.¹⁵

La definición precisa y completa del insilio en el proyecto de ley, informada por los hallazgos de la CEV y el precedente judicial, es crucial para la eficacia de la implementación de políticas. Delinea claramente quién constituye una víctima de insilio y los daños específicos, a menudo no físicos, que sufrieron. Esta claridad es esencial para permitir intervenciones específicas, diseñar programas de reparación apropiados y evitar la ambigüedad en futuros procesos legales y administrativos, asegurando que la intención de la ley sea clara para las agencias implementadoras y que los beneficiarios correctos sean alcanzados con medidas apropiadas y diferenciadas.

3.6. ENFOQUE PROGRESIVO DEL PROYECTO DE LEY: CONMEMORACIÓN, PEDAGOGÍA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LA NO REPETICIÓN

Esta ley propone un enfoque progresivo de tres pilares, demostrando una estrategia holística para abordar el insilio y contribuir a una paz estable y duradera:

- 1. Conmemoración anual como acto simbólico y pedagógico:** La declaración del 18 de agosto como Día Nacional de la Memoria del Insilio sirve como un poderoso acto simbólico. Su objetivo es dar visibilidad pública y validación institucional a una experiencia de victimización previamente marginada y a menudo invisible, fomentando la memoria colectiva y la empatía.
- 2. Estrategias pedagógicas amplias y participativas:** Más allá de la mera conmemoración, el proyecto de ley exige la promoción de conmemoraciones públicas, cátedras de memoria y producciones culturales (Artículo 2). Estas iniciativas están diseñadas para educar a la sociedad sobre el insilio, sus impactos específicos y su lugar dentro de la narrativa más amplia del conflicto armado. El papel central del CNMH a través de su estrategia MHERI (Artículo 3)¹⁹ asegura que

estos esfuerzos educativos se basen en el conocimiento experto y en metodologías participativas, involucrando a víctimas y organizaciones sociales.

3. **Formulación e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial, interseccional y territorial:** Este es el objetivo final del enfoque progresivo. Asegura que el reconocimiento simbólico y los esfuerzos pedagógicos se traduzcan en medidas concretas y accionables para la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. Esto incluye el diseño de políticas con un fuerte enfoque en las necesidades específicas de diversos grupos, como lo recomienda la CEV¹⁴, asegurando que las intervenciones sean personalizadas y efectivas en diferentes territorios y poblaciones.

El enfoque progresivo delineado en el proyecto de ley refleja la comprensión de cómo se produce la sanación social y el cambio de políticas sostenibles en contextos de posconflicto. Reconoce que el reconocimiento legal debe ir acompañado de profundos cambios culturales, logrados a través de una educación y una memorialización generalizadas, para prevenir futuros ciclos de violencia y garantizar una reparación integral. Este enfoque sirve como modelo para otros contextos de justicia transicional, demostrando que una política eficaz requiere un compromiso profundo con la memoria y la comprensión de la sociedad.

CAPÍTULO 4

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL

La presente ley está estructurada para asegurar la responsabilidad fiscal, declarando que no genera un impacto fiscal inmediato tras su promulgación. En lugar de ello, autoriza prudentemente al Gobierno Nacional a incluir las asignaciones presupuestales necesarias en el Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de esta ley. Estas asignaciones se realizan de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y la planificación estratégica. Este mecanismo garantiza que la implementación de las actividades conmemorativas, pedagógicas y de construcción de memoria relacionadas con el insilio sea sostenible y se integre en el marco financiero nacional sin generar una carga imprevista.

Esta declaración de impacto fiscal, al diferir los desembolsos inmediatos, pero autorizar asignaciones futuras, demuestra un enfoque pragmático para la implementación legislativa. Busca asegurar el marco legal para el reconocimiento al tiempo que reconoce las realidades presupuestarias. Esta estrategia es común en la redacción legislativa para garantizar que los proyectos de ley puedan aprobarse sin obstáculos financieros inmediatos, al tiempo que se sientan las bases para la financiación necesaria una vez que la ley esté en vigor, asegurando así la viabilidad y la sostenibilidad a largo plazo del proyecto de ley.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y

transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", que determina que, todo proyecto de ley que ordene gasto público o contemple beneficios tributarios debe incluir, en su exposición de motivos y ponencias, una estimación explícita del costo fiscal derivado de su implementación, garantizando su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y señalando la fuente de financiación correspondiente. En cumplimiento de esta disposición, se presenta a continuación el análisis del impacto fiscal asociado al presente proyecto de ley.

Se precisa que los gastos derivados de la implementación de esta iniciativa no constituyen una imposición u obligación inmediata, sino una autorización para que el Gobierno Nacional incorpore, en la medida de su disponibilidad presupuestal y a través de los mecanismos existentes como el Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones requeridas en el Presupuesto General de la Nación.

Cabe resaltar que la Corte Constitucional ha reconocido, a través de reiterada jurisprudencia, la facultad del Congreso de la República para aprobar proyectos de ley que impliquen gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución obligatoria, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas presupuestales correspondientes. Así lo reiteró en la Sentencia C-411 de 2009, en la cual se precisó que el análisis de impacto fiscal no constituye un requisito indispensable para el trámite legislativo, ni representa una barrera para el ejercicio legislativo, ni otorga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un poder de voto.

No obstante, se reconoce que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de su competencia técnica y económica, debe ilustrar al Congreso de la República sobre las consecuencias fiscales de la aprobación de la iniciativa, y efectuar el análisis correspondiente en los términos establecidos por la Ley 819 de 2003, garantizando así un ejercicio legislativo responsable y conforme a los principios de sostenibilidad fiscal.

Por lo anterior, se concluye que el impacto fiscal de este proyecto de ley es moderado, progresivo y manejable dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, considerando que su implementación podrá realizarse de manera gradual mediante la reasignación de recursos disponibles en las entidades competentes, sin requerir incrementos significativos en el gasto público inmediato.

CAPÍTULO 5

ESTUDIO DE CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5^a de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5^a de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la República, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

En este sentido, se precisa que este proyecto de ley, cuyo objeto es declarar la conmemoración del día nacional del insilio, no configura para sus autores ningún beneficio particular, directo y actual, conforme a lo señalado en el artículo 286 de la Ley 5^a de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019. Se trata de una iniciativa de interés general, específicamente de la naturaleza de un proyecto de ley de honores, orientada a resaltar la ocurrencia de un fenómeno social que ha afectado a millones de víctimas del conflicto armado colombiano en el país y en el exterior, por tanto, no se presentan conflictos de interés para los autores de este proyecto de ley, ni se vislumbran similares para los congresistas que intervendrán en el tránsito de sus debates.



**ERIKA
SÁNCHEZ**
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

PROPOSICIÓN

Por lo anterior expuesto, solicito a los Honorables miembros de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, dar trámite para primer debate y aprobar el **Proyecto de Ley N° 261 DE 2025 CÁMARA, "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 18 DE AGOSTO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**



H.R NORMAN DAVID BAÑOL ÁLVAREZ
Ponente Coordinador



H.R ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY 261 DE 2025 CÁMARA**

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL 18 DE AGOSTO COMO EL DÍA NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, con el fin de reconocer y visibilizar a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que sufrieron violencia estructural, afectiva y silenciamiento al permanecer en el país mientras sus seres queridos fueron forzados al exilio. La ley busca promover actos conmemorativos, iniciativas pedagógicas y culturales que fortalezcan la memoria histórica sobre el insilio como hecho victimizante, mediante la articulación del Estado, las víctimas, la academia y la sociedad civil.

ARTÍCULO 2. DECLARATORIA DEL DÍA NACIONAL DE LA MEMORIA DEL INSILIO. Declaráse el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, en homenaje a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que, sin haber abandonado el país, vivieron formas de violencia estructural, afectiva y de silenciamiento como consecuencia de la guerra y el exilio forzado de sus seres queridos.

ARTÍCULO 3. ACTOS CONMEMORATIVOS. El 18 de agosto de cada año se promoverán actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales que visibilicen el insilio como hecho victimizante en el conflicto armado en Colombia, y fortalezcan la memoria colectiva.

ARTÍCULO 4. INICIATIVAS PEDAGÓGICAS Y CULTURALES SOBRE EL EXILIO. El Gobierno Nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica —en articulación con su estrategia MHERI—, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y demás entidades competentes, podrá diseñar e implementar, en coordinación con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio.

ARTÍCULO 5. AUTORIZACIÓN. Autorícese al Gobierno Nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para el cumplimiento de esta ley, según disponibilidad presupuestal y planificación.



Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Indígena

ERIKA
SANCHEZ

ARTÍCULO 6. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción, y deroga todas las anteriores que le sean contrarias.

Cordialmente;

H.R NORMAN DAVID BAÑOL ÁLVAREZ
Ponente Coordinador

H.R ERIKA TATIANA SANCHEZ PINTO
Ponente

