

Bogotá D.C. 20 de agosto de 2026

Presidente

H.R. ELIZABETH JAY PANG DÍAZ

Comisión Segunda Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA
Firma: *Margadila Jorinchee*
Fecha: 20-08-26 Hora: 4:11pm.
Redactado: 093

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al 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 segundo 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:

HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA

Coordinador Ponente

Representante a la Cámara por Cundinamarca, Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO 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"

I. OBJETO.

De acuerdo con el texto aprobado en primer debate, el Proyecto de Ley No. 261 de 2025 Cámara tiene como objetivo principal declarar el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, con el propósito de reconocer y visibilizar a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que permanecieron en el país y padecieron formas de violencia estructural, afectiva y de silenciamiento como consecuencia del exilio forzado de sus seres queridos.

Para alcanzar este objetivo, la iniciativa promueve la realización de actos simbólicos y conmemorativos, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales que contribuyan al reconocimiento del insilio como hecho victimizante y fortalezcan la memoria histórica y colectiva. Asimismo, dispone la articulación entre las entidades del Estado, las víctimas, las organizaciones sociales, la academia y la sociedad civil para el diseño e implementación de estas acciones.

II. TRÁMITE

El Proyecto de Ley No. 261 de 2025 Cámara es de iniciativa de los representantes Carmen Felisa Ramírez Boscán, Norman David Bañol Álvarez, John Jairo González Agudelo, David Alejandro Toro Ramírez, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Alirio Uribe Muñoz, David Ricardo Racero Mayorca, Gabriel Becerra Yáñez, Heráclito Landínez Suárez, Gildardo Silva Molina, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Pedro José Suárez Vacca, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Ermes Evelio Pete Vivas, Martha Lisbeth Alfonso Jurado y Orlando Castillo Advíncula.

La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de agosto de 2025 y publicada en la Gaceta del Congreso No. 1695 de 2025. Mediante Oficio CSCP-3.2.02.167/2025 (IS) del 19 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente designó como ponente coordinador al representante Norman David Bañol Álvarez y como ponente a la representante Erika Tatiana Sánchez Pinto.

El informe de ponencia positiva para primer debate fue presentado el 6 de octubre de 2025. Posteriormente, el proyecto fue anunciado en sesión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente el 28 de octubre de 2025, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo

01 de 2003, y aprobado en primer debate el 4 de noviembre de 2025, según consta en el Acta No. 14.

Para la elaboración del informe de ponencia para segundo debate fueron inicialmente designados los honorables representantes Norman David Bañol Álvarez, en calidad de coordinador ponente, y Erika Tatiana Sánchez Pinto, mediante oficio expedido por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

Posteriormente, mediante Nota Interna CSCP-3.2.02.037/2026 (IIS), del 12 de agosto de 2026, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente reasignó la elaboración del informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 261 de 2025 Cámara. En virtud de dicha decisión, fueron designados el honorable representante Heiner de Jesús Gaitán Parra, en calidad de ponente coordinador, y el honorable representante Pedro Alejandro Murcia Lamprea, como ponente, con un término de ocho (8) días calendario, contados a partir de la notificación, para rendir el correspondiente informe.

El 20 de agosto de 2026, el honorable representante Pedro Alejandro Murcia Lamprea presentó ante la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente solicitud de relevo de su designación como ponente del proyecto de ley, con el propósito de que se designara a otro representante que pudiera asumir dicha responsabilidad y se garantizara la continuidad eficiente del trámite legislativo.

Una vez culminado satisfactoriamente su trámite en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y efectuada la correspondiente designación de ponencia, se procede a rendir informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes.

III. JUSTIFICACIÓN

El conflicto armado interno colombiano produjo múltiples formas de victimización que durante décadas permanecieron invisibilizadas. Una de ellas es el insilio, entendido como la experiencia de quienes permanecieron en el país mientras sus familiares o seres queridos fueron forzados al exilio y, como consecuencia, enfrentaron silenciamiento, estigmatización, aislamiento social, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y afectaciones en su vida cotidiana y comunitaria.

El reconocimiento del insilio permite ampliar la comprensión de los impactos del conflicto armado más allá de las afectaciones físicas o territoriales. El exilio forzado no perjudicó únicamente a quienes debieron abandonar Colombia, sino también a las familias y comunidades que permanecieron en el territorio, muchas veces sometidas al miedo, la fragmentación familiar y la imposibilidad de expresar públicamente lo ocurrido. Por ello,

su visibilización constituye una medida necesaria para avanzar en la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la memoria, la reparación simbólica y las garantías de no repetición.

La iniciativa encuentra respaldo en los avances institucionales y jurídicos alcanzados en el país. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad documentó el exilio y el insilio como formas de victimización derivadas del conflicto armado y recomendó promover su reconocimiento y visibilización. De igual manera, el Centro Nacional de Memoria Histórica, mediante la estrategia de Memoria Histórica del Exilio, Retorno e Insilio- MHERI, ha adelantado acciones para recuperar testimonios y preservar la memoria de las personas afectadas. A ello se suma el precedente del Consejo de Estado relacionado con el caso del doctor Carlos Bonilla Cifuentes, en el cual se reconocieron las consecuencias sufridas por los familiares que permanecieron en Colombia tras su exilio forzado.

La escogencia del 18 de agosto tiene un significado histórico y simbólico, pues en esa fecha, en 1999, el doctor Carlos Bonilla Cifuentes se vio obligado a abandonar el país junto con su familia como consecuencia de las amenazas relacionadas con el ejercicio de sus funciones como fiscal. Este caso permitió evidenciar judicialmente que el exilio también produce graves afectaciones sobre quienes permanecen en Colombia y contribuyó a consolidar el reconocimiento del insilio como hecho victimizante.

En este contexto, la declaratoria del Día Nacional de la Memoria del Insilio no constituye una acción exclusivamente simbólica. La realización de conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales permitirá incorporar estas experiencias en la memoria colectiva, promover el reconocimiento social de las víctimas y generar espacios de diálogo y reflexión sobre las consecuencias del conflicto armado.

Por estas razones, el proyecto representa un avance necesario dentro del proceso de justicia transicional y de construcción de paz, al otorgar visibilidad a una forma de victimización históricamente silenciada y propiciar la articulación entre el Estado, las víctimas, la academia, las organizaciones sociales y la sociedad civil para preservar su memoria y contribuir a la reconciliación y la no repetición.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió concepto favorable al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 261 de 2025 Cámara, mediante Oficio radicado No. 2-2025-081298 del 26 de diciembre de 2025.

El Ministerio examinó especialmente el alcance del artículo 5° del proyecto, cuyo texto dispone “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”.

A partir de esta redacción, la cartera de Hacienda consideró que las actividades relacionadas con la declaración del 18 de agosto como Día Nacional de la Memoria del Insilio podrán financiarse con recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, siempre que sean priorizadas por las entidades competentes, de acuerdo con sus funciones, su autonomía presupuestal y la disponibilidad de apropiaciones en cada vigencia fiscal.

El concepto recordó que, conforme al artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Decreto 111 de 1996, corresponde a cada entidad programar, ejecutar y controlar su presupuesto. En consecuencia, las entidades nacionales vinculadas con la implementación de la ley deberán determinar, dentro de las apropiaciones autorizadas y de acuerdo con sus prioridades institucionales, la oportunidad y el alcance de las actividades conmemorativas, pedagógicas y culturales previstas en la iniciativa.

El Ministerio también reiteró que las leyes expedidas por el Congreso que autorizan gasto público constituyen títulos jurídicos para su eventual incorporación en la ley anual de presupuesto, pero no producen por sí mismas una apropiación presupuestal ni obligan al Gobierno nacional a incluir una partida determinada. La decisión sobre la incorporación de los recursos corresponde al Ejecutivo, atendiendo las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales.

En relación con las leyes de honores y conmemorativas, el Ministerio invocó la Sentencia C-984 de 2014, en la cual la Corte Constitucional precisó que el Congreso puede autorizar gastos asociados con esta clase de iniciativas, siempre que no incorpore directamente apropiaciones no previstas en las normas presupuestales ni imparta una orden imperativa al Gobierno para efectuar el gasto.

De igual manera, con fundamento en la Sentencia C-755 de 2014, señaló que el criterio determinante para establecer la constitucionalidad de una disposición de gasto consiste en verificar si el Congreso se limita a facultar al Gobierno o si, por el contrario, le ordena inequívocamente apropiar recursos. Cuando la norma conserva su carácter autorizatorio y potestativo, no desconoce la iniciativa gubernamental en materia presupuestal.

Con base en estas consideraciones, el Ministerio concluyó que los gastos que eventualmente se deriven del proyecto podrán ser atendidos mediante los recursos que sean priorizados

por las entidades competentes, en ejercicio de su autonomía presupuestal. Por esta razón, determinó que la iniciativa no tiene asociado impacto fiscal para la Nación, en tanto se mantenga su redacción en términos potestativos.

El concepto favorable está, por tanto, condicionado a que el artículo 5° conserve la expresión “autorícese” y no sea modificado para imponer al Gobierno nacional una obligación directa o perentoria de incluir partidas en el Presupuesto General de la Nación. Una modificación que transforme la autorización en una orden imperativa podría desconocer la reserva de iniciativa gubernamental en materia de gasto público y generar un eventual vicio de inconstitucionalidad.

El texto aprobado en primer debate satisface las observaciones formuladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues:

(i) No crea una apropiación presupuestal automática; (ii) No fija montos ni fuentes específicas de financiación; (iii) Condiciona la incorporación de recursos a la disponibilidad presupuestal y a la planificación. (iv) Respeta la autonomía de las entidades competentes para priorizar y ejecutar sus apropiaciones. (v) Mantiene la facultad del Gobierno nacional para decidir sobre la inclusión de las partidas en el Presupuesto General de la Nación.

En relación a lo antes expuesto el Proyecto de Ley No. 261 de 2025 Cámara es compatible con las normas constitucionales y orgánicas sobre gasto público y cuenta con concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siempre que el articulado conserve su naturaleza facultativa y no imponga una orden directa de apropiación presupuestal.

V. RECONOCIMIENTO DEL FENÓMENO DEL INSILIO

5.1. El núcleo de la victimización, la doble naturaleza del confinamiento

El insilio nombra una forma de victimización relacional producida por el exilio forzado: la padecida por quienes permanecieron en Colombia mientras uno o varios de sus seres queridos debieron abandonar el país para proteger su vida, libertad o integridad. No describe una simple separación geográfica ni una consecuencia ordinaria de la migración. Su presupuesto es una salida coaccionada por la violencia y su rasgo distintivo es la prolongación de esa coacción sobre la familia y el entorno que permanecen en el territorio nacional.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición documentó que el exilio colombiano no termina en la frontera. Sus efectos atraviesan los

vínculos familiares y comunitarios y alcanzan a quienes quedaron en el país, sometidos a la ausencia impuesta, al temor y al silenciamiento. En su volumen La Colombia fuera de Colombia, la Comisión identifica el insilio con la vivencia del no lugar, del aislamiento y de la imposibilidad de reconstruir plenamente la vida cotidiana mientras persisten las causas y consecuencias de la expulsión.¹

De allí surge la doble naturaleza del confinamiento. Existe, en primer lugar, un confinamiento exterior la persona exiliada preserva su vida mediante la salida del país, pero queda separada de su territorio, sus redes y sus referentes culturales. Existe, simultáneamente, un confinamiento interior: los familiares que permanecen en Colombia continúan dentro de las fronteras estatales, aunque ven restringida material y emocionalmente su posibilidad de vivir, narrar y relacionarse con libertad. Unos fueron expulsados de la patria; otros quedaron obligados a habitar diariamente la ausencia causada por esa expulsión.

Esta comprensión es consistente con el carácter normativo de la dignidad humana. La Constitución de 1991 no protege únicamente la subsistencia física, sino la posibilidad de desarrollar autónomamente un proyecto de vida y de no ser reducido a un objeto de fuerzas ajenas. La violencia que fuerza el exilio y condiciona la vida de quienes permanecen compromete esa dimensión de la dignidad, porque altera decisiones esenciales sobre residencia, afectos, cuidado, participación social y pertenencia.²

También está comprometida la protección constitucional de la familia. El artículo 42 superior la reconoce como núcleo fundamental de la sociedad y ordena al Estado y a la sociedad garantizar su protección integral. Tal mandato no se agota en impedir interferencias jurídicas formales exige considerar las afectaciones reales que una separación impuesta por amenazas o persecución produce sobre la unidad, la solidaridad y el cuidado familiar. La lectura sistemática de los artículos 5, 15, 42, 44 y 93 de la Constitución permite

¹ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio (Informe Final, 2022), especialmente el apartado dedicado al insilio y a los impactos familiares del exilio. Disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/la-colombia-fuera-de-colombia>.

² Constitución Política de Colombia, arts. 1, 2 y 16. Sobre la dignidad como fundamento del Estado social de derecho y presupuesto de la autonomía personal, véase Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2018.

afirmar que la familia es, a la vez, ámbito de autonomía, red de protección y sujeto de salvaguarda reforzada.³

Por ello, el insilio debe delimitarse mediante tres elementos concurrentes, (i) la existencia de un exilio forzado asociado con el conflicto armado o con graves violaciones de los derechos humanos; (ii) la permanencia en Colombia de familiares o personas unidas por vínculos afectivos significativos; y (iii) la producción, sobre estas últimas, de afectaciones verificables de carácter emocional, relacional, social, comunitario o existencial. Esta delimitación evita convertir cualquier distancia familiar en insilio y conserva el nexo causal con la violencia que origina la salida.

Conviene precisar, por razones de seguridad jurídica, que el proyecto cumple una función de reconocimiento conmemorativo, pedagógico y cultural. No reforma la definición de víctima prevista en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, no crea una presunción general de daño indemnizable y no produce por sí solo la inscripción automática en el Registro Único de Víctimas. La determinación de la condición jurídica de víctima y el acceso a medidas individuales continúan sujetos a los presupuestos, autoridades y procedimientos del régimen vigente. Esta distinción no disminuye el alcance de la iniciativa, permite situarla correctamente en el plano de la memoria, la dignificación, la satisfacción y las garantías de no repetición.⁴

5.2. Caracterización del insilio como la “herida invisible”

El insilio puede caracterizarse como una herida invisible porque su gravedad no depende de una lesión corporal inmediatamente observable ni de un desplazamiento territorial sufrido por quien permanece. Su manifestación principal ocurre en la vida afectiva, familiar, social y simbólica. La ausencia es real, pero su causa violenta puede quedar oculta; el daño existe, aunque no se concentre en un único episodio susceptible de ser consignado en los registros administrativos tradicionales.

³ Constitución Política de Colombia, arts. 5 y 42; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 17; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 23.

⁴ Ley 1448 de 2011, art. 3, modificada por la Ley 2421 de 2024. La condición de víctima se determina conforme a los hechos, el nexo con el conflicto armado y los procedimientos legalmente previstos; una conmemoración no sustituye esa valoración.

La invisibilidad es, por tanto, epistemológica e institucional. Es epistemológica porque el relato público del conflicto ha tendido a organizarse alrededor de hechos identificables homicidios, desapariciones, secuestros, desplazamientos, despojos y ha prestado menor atención a los efectos irradiados sobre familias y comunidades. Es institucional porque los instrumentos de registro suelen requerir la individualización de un hecho, una fecha y una víctima directa, mientras el insilio puede desplegarse gradualmente, durante años, mediante miedo, ruptura de vínculos, estigma y autocensura.

La ausencia de un evento físico único no equivale a inexistencia de daño. El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que la noción de víctima comprende lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas y menoscabos sustanciales de derechos fundamentales. Asimismo, admite que el daño puede alcanzar a familiares inmediatos o dependientes y a otras personas afectadas por la violación. Esta perspectiva impide reducir la victimización a lo corporal y obliga a observar las consecuencias concretas de la violencia sobre la integridad psíquica, la vida familiar y el proyecto de vida.⁵

La Corte Interamericana ha sostenido reiteradamente que el daño inmaterial comprende los sufrimientos y aflicciones de las víctimas y de sus allegados, así como alteraciones no pecuniarias en sus condiciones de existencia. Ese estándar no autoriza a presumir de manera indiscriminada todos los daños ni reemplaza su acreditación cuando esta sea jurídicamente necesaria; sí demuestra que la invisibilidad o intangibilidad de una afectación no la excluye del ámbito de protección de los derechos humanos.⁶

En el insilio, además, opera una dificultad de narración. Hablar de la persona exiliada puede reactivar riesgos, identificar a la familia, revelar posiciones políticas atribuidas o reproducir estigmas. El silencio puede ser una estrategia de supervivencia antes que una

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, Resolución 40/34, 29 de noviembre de 1985, párr. 1; y Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones, Resolución 60/147, 16 de diciembre de 2005, párrs. 8 y 9.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de Jurisprudencia No. 32: Medidas de reparación, actualización 2022, apartado sobre daño inmaterial. La jurisprudencia interamericana comprende los sufrimientos, aflicciones y alteraciones no pecuniarias en las condiciones de existencia.

decisión libre. De este modo, la experiencia queda confinada al espacio doméstico, cada hogar administra en privado el temor, la incertidumbre y la pérdida, mientras la sociedad carece de categorías para reconocerlas.

Precisamente por esa condición, la conmemoración anual posee idoneidad constitucional. Los actos de memoria trasladan al espacio público experiencias antes reclusas en la intimidad, sin sustituir la voz de las víctimas ni imponer una versión oficial. Al nombrar el fenómeno, el Estado habilita lenguajes para reconocerlo; al promover iniciativas pedagógicas y culturales, facilita su comprensión intergeneracional; y al vincular a víctimas, academia y sociedad civil, favorece una construcción plural de la memoria.

La reparación simbólica no es una concesión retórica. El artículo 141 de la Ley 1448 de 2011 la concibe como toda prestación realizada en favor de las víctimas o de la comunidad que asegure la preservación de la memoria histórica, la no repetición, la aceptación pública de los hechos, el perdón público y el restablecimiento de la dignidad. La Corte Constitucional ha precisado, a su vez, que la reconstrucción de la verdad tiene valor restaurador y que la memoria histórica integra la dimensión colectiva del derecho a la verdad.⁷

La fecha conmemorativa y las actividades que la acompañan resultan, entonces, medidas adecuadas para combatir una forma específica de marginación. Su propósito no es fijar una memoria única ni clausurar la discusión histórica, sino garantizar condiciones para que una experiencia silenciada participe en la deliberación democrática. El deber estatal consiste en proteger una memoria plural, construida con intervención de las víctimas y abierta al escrutinio social, no en administrar una verdad oficial excluyente.

5.3. Las dimensiones técnicas del daño del insilio

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-202 de 2026, fundamentos 301 a 323: la verdad tiene valor restaurador; la memoria histórica integra la reparación simbólica y posee una dimensión colectiva; las expresiones sociales, culturales y artísticas pueden realizar extrajudicialmente el derecho a la verdad.

La identificación de dimensiones del daño cumple una función analítica. Permite explicar por qué la separación causada por el exilio forzado rebasa la tristeza asociada con la distancia y puede comprometer derechos, relaciones y capacidades concretas. Estas dimensiones se superponen y no constituyen categorías rígidas ni diagnósticos automáticos; son criterios para comprender integralmente la experiencia documentada por las víctimas y por la Comisión de la Verdad.

5.3.1. Dimensión psicosocial y emocional

La primera dimensión comprende el miedo persistente por la seguridad de la persona exiliada y de quienes permanecen, la incertidumbre frente al reencuentro, la impotencia ante la separación y la alteración del sentido de pertenencia. La distancia forzada puede transformar los lugares familiares en escenarios de amenaza y producir una experiencia paradójica, permanecer en el propio territorio y, al mismo tiempo, sentirse expulsado de la vida que allí se llevaba.

El impacto no debe formularse mediante diagnósticos generalizantes. No toda persona sometida al insilio desarrolla una afectación clínica y ninguna ley puede presumirla. Sin embargo, la evidencia recogida por la Comisión de la Verdad permite reconocer riesgos de ansiedad, depresión, duelo prolongado, temor y deterioro de las redes de apoyo. La separación familiar crónica ha sido descrita, en los testimonios reunidos por la Comisión, como uno de los estresores más intensos asociados con el exilio.⁸

Desde la perspectiva constitucional, estas afectaciones se conectan con la integridad personal, la salud y la dignidad. El artículo 49 superior y la jurisprudencia sobre salud mental obligan a superar una concepción puramente somática del bienestar. En el marco de la justicia transicional, ello se traduce en la necesidad de reconocer los impactos psicosociales y de evitar que las medidas de memoria reproduzcan estigmas o generen nuevas cargas para quienes participan.

5.3.2. Dimensión social y comunitaria

⁸ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Para Ángela, Luisito y familia (y los que te queremos), 9 de abril de 2020, donde se recogen los efectos de la separación familiar crónica asociada con el exilio. Disponible en: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/blogs/para-angela-luisito-y-familia-y-los-que-te-queremos>.

La segunda dimensión se manifiesta en el aislamiento social, la reducción de la participación comunitaria y la alteración de las redes de solidaridad. Cuando el exilio se origina en persecución política, liderazgo social, defensa de derechos humanos o ejercicio de funciones públicas, el estigma puede extenderse al entorno familiar. La familia aprende a limitar contactos, modificar rutinas y evitar escenarios en los que pueda ser asociada con la persona perseguida.

El resultado no es solamente individual. Cada vínculo que se rompe debilita capacidades colectivas de organización, deliberación y cuidado. El insilio puede producir comunidades menos diversas y menos libres, porque la amenaza que expulsó a una persona continúa operando como advertencia para quienes permanecen. Así, el daño adquiere una dimensión democrática, reduce las condiciones materiales para ejercer las libertades de expresión, asociación y participación política reconocidas por los artículos 20, 38 y 40 de la Constitución.

Las acciones conmemorativas y pedagógicas previstas en el proyecto responden a esta dimensión porque restituyen visibilidad pública y favorecen la reconstrucción de lazos. Su eficacia dependerá de que se diseñen con enfoque territorial, diferencial y participativo. Las experiencias de comunidades étnicas, mujeres, personas mayores, niñas, niños y adolescentes, defensores de derechos humanos o familias rurales no pueden ser subsumidas en una narrativa homogénea.

5.2.3. Dimensión relacional

La tercera dimensión se refiere a la ruptura o transformación abrupta de los vínculos afectivos. La distancia no elegida modifica prácticas de cuidado, responsabilidades económicas, celebraciones, duelos, decisiones familiares y transmisión de memoria. A ello se suman, según el contexto histórico, dificultades de comunicación, falta de información confiable, barreras económicas y restricciones para viajar o reunificarse.

La protección integral de la familia exige reconocer que el vínculo no desaparece cuando uno de sus integrantes cruza la frontera. El artículo 42 de la Constitución y el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protegen a la familia como institución básica de la sociedad. Esta protección debe interpretarse junto con la prohibición

de injerencias arbitrarias en la vida familiar y con el deber de adoptar medidas positivas cuando la violencia ha fracturado materialmente la unidad familiar.⁹

El daño relacional tampoco se limita al parentesco formal. La Constitución reconoce una concepción plural de familia fundada en vínculos naturales o jurídicos, y la legislación reciente ha ampliado el reconocimiento de las familias de crianza dentro del régimen de víctimas. Para efectos de memoria, importa la realidad del vínculo afectivo y de cuidado afectado, sin que ello implique alterar automáticamente las reglas de acceso a prestaciones individuales.¹⁰

5.2.4. Dimensión existencial: el silenciamiento

La cuarta dimensión es el silenciamiento: la imposibilidad fáctica de hablar libremente sobre la ausencia, las razones de la huida o la identidad política y social de la persona exiliada. Este silencio no es una omisión neutra. Puede ser impuesto por amenazas explícitas, por el temor a nuevas represalias, por la estigmatización o por la percepción razonable de que las instituciones no ofrecen protección suficiente.

El silenciamiento afecta simultáneamente la libertad de expresión y el derecho a la verdad. Impide a las víctimas elaborar públicamente su experiencia y priva a la sociedad de información necesaria para comprender patrones de persecución y responsabilidades. La Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la verdad posee una dimensión individual y otra colectiva, las víctimas y sus familiares tienen derecho a conocer lo ocurrido, mientras la sociedad tiene derecho a comprender las circunstancias de las graves violaciones para impedir su repetición.¹¹

⁹ Constitución Política de Colombia, art. 42; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 17; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 23.

¹⁰ Ley 2388 de 2024, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre la familia de crianza, y Ley 2421 de 2024, que modificó la Ley 1448 de 2011 e incorporó referencias a la familia de crianza en el régimen de víctimas.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 2021. La providencia reconoce el carácter fundamental del derecho a la verdad, su dimensión individual y colectiva, y la función extrajudicial de la Comisión de la Verdad.

La respuesta constitucional no puede consistir en obligar a narrar. El derecho a la memoria incluye la posibilidad de participar, guardar reserva y decidir cómo, cuándo y ante quién se comparte la experiencia. Las medidas previstas deben aplicar los principios de consentimiento, acción sin daño, confidencialidad y centralidad de las víctimas. La finalidad pedagógica se desnaturalizaría si la conmemoración expusiera a las familias, instrumentalizara sus testimonios o uniformara sus relatos.

5.4. El enfoque de reparación holística en la justicia transicional

El reconocimiento del insilio se inscribe en una concepción integral de la justicia transicional. Este modelo no reduce la respuesta estatal a la sanción penal ni identifica la reparación exclusivamente con una compensación económica. Articula verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición para responder a las distintas consecuencias de las violaciones y reconstruir la confianza cívica.

La Constitución ofrece el fundamento de esa integralidad. El Estado social de derecho se edifica sobre la dignidad humana, la solidaridad y la efectividad de los derechos; las autoridades deben proteger a todas las personas y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales; los derechos de las víctimas se integran con el bloque de constitucionalidad; y la paz constituye derecho y deber de obligatorio cumplimiento. En este marco, el Congreso no solo está habilitado para adoptar medidas de memoria, tiene un mandato reforzado de desarrollar instrumentos que hagan efectivos los derechos a la verdad, la reparación y la no repetición.¹²

La Corte Constitucional ha señalado que los derechos de las víctimas ocupan una posición central en el modelo colombiano de justicia transicional y que su garantía hace parte de compromisos constitucionales que no pueden ser desconocidos por el legislador. También ha reconocido que la Comisión de la Verdad fue concebida como mecanismo extrajudicial para realizar el derecho fundamental a la verdad, cuya dimensión colectiva contribuye a la reconciliación y a la comprensión social de los impactos de la violencia.¹³

¹² 12Constitución Política de Colombia, arts. 1, 2, 22, 42 y 93; Acto Legislativo 01 de 2017, por medio del cual se creó un título de disposiciones transitorias para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.

¹³ 13Corte Constitucional, Sentencias C-017 de 2018 y C-337 de 2021, sobre la centralidad de los derechos de las víctimas y la función de la verdad dentro del modelo de justicia transicional.

En el plano internacional, los Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones establecen cinco formas complementarias, restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La satisfacción incluye medidas de reconocimiento, verdad, conmemoración y preservación de la memoria. Este estándar permite comprender que una ley conmemorativa puede cumplir una función reparadora legítima, aun cuando no otorgue indemnizaciones ni modifique los procedimientos administrativos de reparación individual.¹⁴

La reparación holística exige atender el daño real y no únicamente su manifestación más visible. Frente al insilio, ello supone reconocer la afectación a la unidad familiar, los vínculos de cuidado, la salud psicosocial, la participación comunitaria, el proyecto de vida y la libertad de narrar. La aproximación es relacional, observa que una violación grave puede proyectar efectos sobre personas distintas de la víctima directamente perseguida y que esos efectos merecen respuestas diferenciadas según su naturaleza.

La declaratoria del Día Nacional de la Memoria del Insilio se ubica principalmente en las medidas de satisfacción y en las garantías de no repetición. Su valor constitucional depende de tres condiciones. Primero, que dignifique a las personas afectadas y no las reduzca a objetos de homenaje. Segundo, que asegure una construcción plural y participativa de la memoria. Tercero, que las iniciativas pedagógicas y culturales permitan identificar las prácticas de persecución y estigmatización que produjeron el exilio, de modo que la conmemoración contribuya a prevenir su reproducción.

El proyecto adopta, además, una estructura compatible con los principios de colaboración armónica y participación. La intervención del Centro Nacional de Memoria Histórica, los ministerios competentes, las víctimas, las organizaciones sociales y las universidades públicas permite combinar capacidad institucional, conocimiento especializado y experiencia vivida. Tal articulación debe respetar las competencias legales de cada entidad y la autonomía de las víctimas y de la academia.

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Resolución 60/147, 16 de diciembre de 2005, principios 18 a 23.

El reconocimiento legislativo del insilio desarrolla la dignidad humana y la protección integral de la familia; fortalece las dimensiones individual y colectiva de los derechos a la verdad y a la memoria; y concreta una medida de satisfacción orientada a la no repetición. No sustituye el reconocimiento administrativo o judicial de la condición de víctima, ni crea de manera automática derechos indemnizatorios. Su función es distinta y constitucionalmente relevante, hacer visible una afectación relacional históricamente relegada, incorporarla de forma plural a la memoria pública y afirmar que la violencia del exilio también alcanzó a quienes permanecieron en Colombia.

VI. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL: EL CASO DEL DOCTOR CARLOS ÁLVARO BONILLA CIFUENTES Y EL RECONOCIMIENTO JUDICIAL DEL INSILIO EN COLOMBIA

6.1. Descripción del caso y configuración del exilio forzado

El caso de Carlos Álvaro Bonilla Cifuentes constituye el referente fáctico y jurisprudencial que explica la escogencia del 18 de agosto como fecha conmemorativa. Bonilla se desempeñó como fiscal delegado ante los jueces penales del circuito especializado de Medellín y, desde el 2 de marzo de 1998, asumió como “fiscal sin rostro” la investigación por el homicidio del defensor de derechos humanos Jesús María Valle Jaramillo. También participó en investigaciones relacionadas con las finanzas de estructuras paramilitares. La eficacia de esas actuaciones lo expuso a amenazas creíbles contra su vida, conocidas por sus superiores dentro de la Fiscalía General de la Nación.¹⁵

En junio de 1999 se conoció la existencia de un plan para asesinar a varios fiscales, entre ellos Bonilla. Pese a que la situación de riesgo fue comunicada a distintos niveles de la entidad y a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el funcionario no recibió medidas eficaces de protección. Ante la inminencia del peligro, presentó su renuncia el 3 de agosto de 1999; esta fue aceptada al día siguiente. El 18 de agosto de ese año salió de Colombia con su esposa, Sor Marley Posada

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de marzo de 2021, rad. 05001-23-31-000-2001-02641-01 (44198), M. P. Alberto Montaña Plata, párrs. 36 y 44.

Montoya, y su hija Eliana María Bonilla Posada, como solicitantes de asilo. La Confederación Suiza les concedió dicha protección en febrero de 2000.¹⁶

La salida no fue, por tanto, una decisión migratoria libre dirigida a mejorar las condiciones económicas o profesionales de la familia. Fue una respuesta extrema frente a una amenaza grave y ante la omisión de la entidad obligada a protegerlo. El Consejo de Estado identificó tres elementos característicos del exilio, la inminencia del peligro, la conexión entre la persecución y la actividad de la víctima y el carácter involuntario de la salida. En el caso concreto, la renuncia al cargo, el abandono del entorno familiar y profesional, la búsqueda de protección internacional y la imposibilidad de retornar integraron un daño continuado que alteró de manera profunda los proyectos de vida de la familia Bonilla Posada.¹⁷

La fecha del 18 de agosto posee así una justificación objetiva y verificable. No fue seleccionada de manera arbitraria, corresponde al día en que se materializó la salida forzada del país y permite recordar tanto a quienes debieron cruzar las fronteras para preservar su vida como a las personas que permanecieron en Colombia soportando los efectos de la separación. La conmemoración convierte un acontecimiento individual, judicialmente acreditado, en una oportunidad pública para comprender un patrón más amplio de violencia y sus consecuencias transfronterizas y familiares.

6.2. La sentencia del Consejo de Estado: falla del servicio, daño antijurídico e insilio

Mediante sentencia del 17 de marzo de 2021, la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Alberto Montaña Plata, resolvió el recurso de apelación dentro de la acción de reparación directa promovida por Carlos Álvaro Bonilla Cifuentes y sus familiares contra la Nación–Fiscalía General de la Nación. La providencia revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia que había negado las pretensiones y declaró la responsabilidad estatal por los perjuicios acreditados.¹⁸

¹⁶ Ibid., párrs. 6 a 11 y 36. La sentencia registra la salida del país el 18 de agosto de 1999 y la concesión del asilo por la Confederación Suiza en febrero de 2000.

¹⁷ Ibid., párrs. 41 a 45. La Sala se apoyó, entre otras fuentes, en Centro Nacional de Memoria Histórica, Exilio colombiano. Huellas del conflicto armado más allá de las fronteras, Bogotá, 2018

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de marzo de 2021, rad. 05001-23-31-000-2001-02641-01 (44198), M. P. Alberto Montaña Plata.

La imputación no se sustentó en un régimen de responsabilidad objetiva. El título aplicado fue la falla del servicio, configurada por la omisión de la Fiscalía en el cumplimiento de su deber de protección, pese a conocer suficientemente la situación de riesgo. La Sala concluyó que Carlos Bonilla, su esposa y su hija padecieron un daño antijurídico consistente en el exilio y que este era imputable a la Fiscalía por no haber protegido al funcionario. También encontró acreditado un daño antijurídico respecto de las personas que integraban el núcleo afectivo cercano y permanecieron en Colombia.¹⁹

Este segundo aspecto otorga a la decisión una relevancia singular. La providencia diferenció el daño de quienes salieron del país del padecido por quienes quedaron en él. Para describir este último acudió expresamente al concepto de insilio desarrollado por la doctrina y por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. Según la Sala, las personas que permanecieron en Colombia quedaron atrapadas en una vida incompleta por la huida obligada de sus seres queridos.²⁰

La decisión reconoció que la separación forzada no era un efecto remoto o jurídicamente irrelevante. Los testimonios daban cuenta de relaciones cercanas de cuidado, dependencia y apoyo, alteradas de forma abrupta por el exilio. El padre de Bonilla falleció sin que pudiera producirse un reencuentro; su madre experimentó angustia persistente y las barreras económicas y de seguridad impidieron las visitas familiares. La Sala no derivó la reparación de una presunción abstracta, valoró la prueba concreta de los vínculos y del sufrimiento, incluso respecto de personas cuyo parentesco formal no había sido demostrado mediante registro civil.²¹

Desde la dogmática de la responsabilidad estatal, el fallo ofrece tres aportes. Primero, reconoce el exilio forzado como daño antijurídico cuando la salida resulta de una amenaza

¹⁹ *Ibíd.*, párrs. 36 a 40 y apartado 2.3 sobre imputación. La providencia declaró la existencia de daño antijurídico y lo imputó a la Fiscalía General de la Nación a título de falla del servicio por omisión de protección.

²⁰ *Ibíd.*, apartado 2.3 «El daño», párr. 40 y nota 13. La sentencia empleó expresamente el término insilio para describir la afectación de quienes integraban el núcleo afectivo y permanecieron en Colombia.

²¹ *Ibíd.*, apartado 2.2.2 sobre el daño de quienes padecieron el insilio. La Sala valoró testimonios sobre cercanía, dependencia, angustia y separación familiar.

grave que la persona no estaba en el deber jurídico de soportar. Segundo, imputa ese daño por falla del servicio cuando la autoridad conoce el riesgo y omite medidas razonables de protección. Tercero, identifica la proyección relacional del daño sobre quienes permanecen en Colombia y admite su reparación cuando se acreditan el vínculo afectivo y la afectación. Esta estructura evita confundir el insilio con una categoría puramente sociológica, en el caso Bonilla, el concepto fue utilizado para nombrar un daño probado dentro de un juicio de responsabilidad patrimonial.

Debe precisarse, sin embargo, el alcance del precedente. Se trata de una sentencia de la Sección Tercera especialmente relevante, pero no de una sentencia de unificación en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Tampoco modificó la definición legal de víctima ni creó por sí sola un hecho victimizante autónomo para efectos del Registro Único de Víctimas. Su importancia reside en haber incorporado expresamente el insilio al razonamiento judicial, reconocido su entidad dañosa en el caso concreto y articulado fuentes judiciales con los desarrollos del Centro Nacional de Memoria Histórica y de la Comisión de la Verdad.

La providencia también adoptó medidas de reparación con dimensión simbólica, ordenó a la Fiscalía reconocer que la persecución se produjo con ocasión del cargo y del desempeño del exfiscal, admitir la falla derivada de haberlo dejado desprotegido, retractarse de expresiones difamatorias utilizadas durante el proceso, publicar la sentencia y ofrecer disculpas públicas. Estas órdenes muestran que la reparación de daños vinculados con el exilio y el insilio no se agota en la indemnización pecuniaria, sino que comprende reconocimiento, dignificación, verdad y memoria.

Tabla 3. Hitos clave en el reconocimiento del exilio y el insilio en Colombia



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
CAMARA DE REPRESENTANTES



HEINER
GAITÁN
REPRESENTANTE

Hito	Fecha / periodo	Institución / actor	Descripción y relevancia
Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	2011	Congreso de la República	La Ley 1448 estableció el marco de atención, asistencia y reparación integral y el SNARIV. Su artículo 3 definió la condición de víctima; la inclusión expresa de la familia de crianza fue incorporada posteriormente por la Ley 2421 de 2024.
Acuerdo Final y creación de la CEV	2016-2017	Estado colombiano / FARC-EP / Constituyente derivado	El Acuerdo Final dio origen al Sistema Integral. El Acto Legislativo 01 y el Decreto Ley 588 de 2017 organizaron la Comisión de la Verdad como mecanismo extrajudicial encargado del esclarecimiento y el reconocimiento.
Sentencia del caso Bonilla	17 de marzo de 2021	Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B	Reconoció el exilio como daño antijurídico imputable por falla del servicio y empleó expresamente el concepto de insilio para describir y reparar el daño acreditado de quienes permanecieron en Colombia.
Informe Final: La Colombia fuera de Colombia	2022	Comisión de la Verdad	Sistematizó las experiencias del exilio y el insilio, sus impactos familiares, comunitarios y transgeneracionales, e incorporó estas memorias al relato nacional del conflicto.

Instagram: @Heinergaitan
Facebook: @GaitanParraHeiner
TikTok: @Heinergaitan_
X: @Heinergaitan_

Dirección: Bogotá D.C., Cra. 7 No. 8 – 68
Edificio nuevo del Congreso. Ofc. 330B
Página Web: <https://heinergaitan.com/>

Hito	Fecha / periodo	Institución / actor	Descripción y relevancia
Estrategia MHERI	Desde 2023	Centro Nacional de Memoria Histórica	El eje de Memoria Histórica del Exilio, Retorno e Insilio acompaña procesos de memoria y amplifica las voces de personas y organizaciones dentro y fuera del país.
Ley 2421 de 2024	2024	Congreso de la República	Modificó la Ley 1448 de 2011, amplió el régimen de víctimas y reconoció expresamente a la familia de crianza dentro de los supuestos previstos por la ley.
Radicación y primer debate del PL 261	2025	Cámara de Representantes	Propuso declarar el 18 de agosto como Día Nacional de la Memoria del Insilio y promover actos conmemorativos e iniciativas pedagógicas y culturales.

Fuente: elaboración propia con fundamento en la Ley 1448 de 2011, el Acuerdo Final, el Acto Legislativo 01 de 2017, la sentencia del Consejo de Estado del 17 de marzo de 2021, el Informe Final de la Comisión de la Verdad, la información institucional del CNMH y la Ley 2421 de 2024.

6.3. Definición consolidada del insilio en el contexto colombiano: claridad y alcance

Para efectos de la exposición de motivos y como criterio orientador de las acciones conmemorativas, pedagógicas y culturales previstas en la iniciativa, el insilio puede entenderse como la condición de afectación vivida por las personas que permanecieron en Colombia mientras familiares o integrantes de su núcleo afectivo fueron forzados al exilio por hechos asociados con el conflicto armado o con graves violaciones de los derechos humanos y que, como consecuencia, experimentaron silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos, confinamiento emocional o alteraciones en su vida cotidiana y comunitaria.

Esta formulación reúne tres componentes jurídicamente relevantes, (i) un hecho originario de persecución, amenaza o violencia que determina el carácter forzado del exilio; (ii) un vínculo familiar o afectivo significativo entre la persona exiliada y quien permanece en Colombia; y (iii) un daño relacional, emocional, social o comunitario conectado causalmente con la separación. La concurrencia de estos elementos permite diferenciar el insilio de la migración voluntaria, de las separaciones familiares ordinarias y de cualquier uso meramente metafórico del término.

La definición sintetiza los hallazgos de la Comisión de la Verdad, la experiencia institucional del CNMH y el razonamiento del Consejo de Estado en el caso Bonilla. No obstante, su función dentro de esta iniciativa es conceptual y pedagógica. El texto aprobado en primer debate no incorpora un artículo autónomo de definiciones, no modifica el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 y no atribuye al insilio efectos automáticos sobre el reconocimiento administrativo de la condición de víctima, la inscripción en el Registro Único de Víctimas o el acceso a indemnizaciones.²²

Esta precisión preserva la seguridad jurídica y evita extender por vía interpretativa los efectos de una ley conmemorativa. La expresión “hecho victimizante” utilizada en el articulado debe comprenderse en su dimensión histórica, social y memorial, salvo que una norma posterior modifique expresamente el régimen del SNARIV. En cada procedimiento administrativo o judicial, la calidad de víctima y las medidas aplicables deberán determinarse conforme a la legislación vigente, la prueba del daño y las competencias de la autoridad correspondiente.

6.4. Enfoque progresivo del proyecto de ley: reconocimiento, pedagogía y habilitación presupuestal

El proyecto supera una declaratoria puramente nominal al articular tres niveles de intervención compatibles con su naturaleza conmemorativa. La progresividad no significa que la iniciativa cree por sí misma una nueva política pública integral de atención ni que

²²Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio, 2022; Centro Nacional de Memoria Histórica, Estrategia MHERI: Memoria Histórica del Exilio, Retorno e Insilio; Consejo de Estado, sentencia del 17 de marzo de 2021, rad. 44198.

imponga prestaciones psicosociales no previstas en el articulado. Significa que el reconocimiento simbólico se conecta con acciones pedagógicas y culturales y con una autorización presupuestal que permite su ejecución gradual, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y la planeación pública.

6.5. Reconocimiento y conmemoración pública

Los artículos 1° y 2° establecen el 18 de agosto como Día Nacional de la Memoria del Insilio y determinan su finalidad de reconocimiento y visibilización. Esta primera dimensión cumple una función de satisfacción, nombra una afectación históricamente relegada, dignifica a quienes la padecieron e incorpora su experiencia a la memoria colectiva. La elección de la fecha se vincula con la salida forzada de Carlos Álvaro Bonilla Cifuentes y su familia, pero la conmemoración trasciende el caso individual y comprende a las múltiples familias afectadas por el exilio derivado del conflicto armado.

6.6. Pedagogía, cultura y construcción plural de memoria

Los artículos 3° y 4° prevén actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales. También facultan al Gobierno nacional, por conducto del Centro Nacional de Memoria Histórica y en articulación con los ministerios de Educación Nacional y de las Culturas, las Artes y los Saberes, para diseñar e implementar iniciativas sobre el insilio en coordinación con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas. La participación de estos actores contribuye a evitar una memoria oficial cerrada y favorece relatos plurales, territoriales e intergeneracionales.

6.7. Implementación gradual y habilitación presupuestal

El artículo 5° autoriza al Gobierno nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para el cumplimiento de la ley, sujetas a disponibilidad presupuestal y planificación. Esta disposición tiene naturaleza autorizatoria, no ordena un gasto específico, no fija una apropiación determinada y no reemplaza las competencias del Gobierno en la programación y ejecución del presupuesto. Su función es permitir que las actividades conmemorativas, pedagógicas y culturales sean incorporadas progresivamente a los instrumentos ordinarios de planeación financiera.

La ruta normativa del proyecto puede resumirse como un tránsito del reconocimiento público a la apropiación social de la memoria y de esta a una implementación institucional gradual. Tal diseño guarda correspondencia con los principios de dignidad humana, participación, colaboración armónica y sostenibilidad fiscal. A la vez, mantiene una delimitación clara, cualquier ampliación hacia rutas permanentes de atención psicosocial, obligaciones específicas para departamentos o municipios, modificaciones del SNARIV o nuevas prestaciones individuales requeriría una regulación expresa, acompañada del análisis competencial y fiscal correspondiente.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, el autor y el ponente de un proyecto de ley deben incluir un acápite en el que se describan las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. Dichas circunstancias constituyen criterios orientadores para que cada congresista determine si se encuentra incurso en alguna causal de impedimento.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, establece que existe conflicto de interés cuando la discusión o votación de una iniciativa pueda generar un beneficio particular, actual y directo en favor del congresista, de su cónyuge o compañero permanente, o de sus parientes dentro de los grados señalados por la ley.

En el presente proyecto no se evidencia, en principio, la configuración de un beneficio particular, actual y directo para los autores, el ponente o los demás congresistas que participen en su discusión y votación. La iniciativa tiene carácter general y persigue una finalidad conmemorativa, pedagógica y cultural, orientada al reconocimiento colectivo de las víctimas del insilio y al fortalecimiento de la memoria histórica del conflicto armado colombiano.

Por lo anterior, se considera que la discusión y votación del Proyecto de Ley No. 261 de 2025 Cámara no genera, por sí misma, conflictos de interés. Lo anterior se entiende sin perjuicio del deber individual de cada congresista de examinar las circunstancias particulares que puedan afectar su imparcialidad y declarar oportunamente cualquier conflicto de interés que pudiera surgir en el ejercicio de sus funciones, conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE (Comisión Segunda de Cámara)	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE (Plenaria de Cámara)	JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y CONSTITUCIONALES
No tiene equivalente (artículo nuevo).	Artículo 2°. Definición y Alcance del Insilio. Entiéndase por insilio, en el marco del conflicto armado interno colombiano, la condición de victimización de las personas que permanecieron en el país mientras familiares cercanos fueron forzados al exilio, sufriendo a consecuencia de ello silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y alteraciones a su vida cotidiana y comunitaria. Parágrafo. Para efectos de la presente ley, serán consideradas víctimas del insilio el cónyuge, compañero o compañera permanente, familiares de la persona exiliada hasta el primer grado de consanguinidad o primero civil, así como su familia de crianza.	Se adiciona una definición legal del insilio con el propósito de asegurar la determinación conceptual y la seguridad jurídica en la aplicación de la ley. Su ubicación como artículo 2°, inmediatamente después del objeto, permite delimitar desde el inicio el fenómeno reconocido y el ámbito personal de la iniciativa antes de establecer la fecha conmemorativa y las medidas para su implementación. La disposición recoge los desarrollos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y el empleo jurisprudencial del concepto por el Consejo de Estado; asimismo, el parágrafo precisa el círculo familiar comprendido, en armonía con el enfoque de protección integral de las víctimas.
Artículo 2°. Declaratoria del Día Nacional de la Memoria del Insilio.	Artículo 3°. Declaratoria del Día Nacional de la Memoria del Insilio. Declárase el 18 de	Se conserva íntegramente el contenido aprobado en primer debate y se modifica



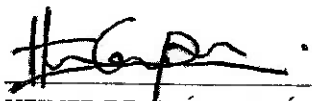
Declárase el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, en homenaje a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que, sin haber abandonado el país, vivieron formas de violencia estructural, afectiva y de silenciamiento como consecuencia de la guerra y el exilio forzado de sus seres queridos.	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.	únicamente su numeración, pasando del artículo 2° al artículo 3°. El cambio obedece a la incorporación previa del artículo que define el insilio y delimita su alcance, con el fin de preservar una secuencia normativa lógica: objeto, definición, declaratoria y medidas de implementación.
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°. 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. Parágrafo. Las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, podrán articularse con las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil en sus respectivos territorios para la co-creación y descentralización de los actos simbólicos y pedagógicos de conmemoración, priorizando la	Se renumera la disposición como artículo 4° y se adiciona un párrafo orientado a materializar las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad sobre procesos participativos y territorializados de memoria histórica. La norma conserva la autonomía de las entidades territoriales, pues emplea una habilitación potestativa, y facilita su articulación con las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil para descentralizar los actos conmemorativos e involucrar a las segundas generaciones y a quienes vivieron la ausencia forzada en el país.

	participación de las segundas generaciones de personas exiliadas y de quienes vivieron la ausencia forzada en el país.	
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°. Iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio. El Gobierno nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica, 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.	Se corrige la denominación del artículo aprobado en primer debate, que aludía erróneamente al exilio pese a que su contenido regula iniciativas sobre el insilio. También se suprime la referencia incidental a una estrategia administrativa específica, sin afectar la competencia del Centro Nacional de Memoria Histórica, y se renumera la disposición como artículo 5° como consecuencia de la incorporación del nuevo artículo de definición.
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.	Artículo 6°. 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.	Se conserva íntegramente la redacción potestativa aprobada en primer debate y únicamente se renumera la disposición como artículo 6°. El uso de la expresión “Autorícese” y la sujeción a la disponibilidad presupuestal y a la planificación resultan compatibles con el concepto de viabilidad fiscal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante

		Oficio 2-2025-081298, según el cual la iniciativa no impone una orden imperativa de gasto ni genera por sí misma un impacto fiscal inmediato.
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.	Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción, y deroga todas las anteriores que le sean contrarias.	Se mantiene sin modificaciones la cláusula de vigencia y derogatorias aprobada en primer debate y se reenumera como artículo 7°, de manera consecutiva, por efecto de la incorporación del nuevo artículo de definición legal del insilio.

IX. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **PONENCIA POSITIVA**, y de manera respetuosa solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al 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", conforme al texto propuesto.



HEINER DE JESÚS GAIÁN PARRA

Ponente Coordinador

Representante a la Cámara por Cundinamarca, Pacto Histórico.

Instagram: @Heinergaitan
Facebook: @GaitanParraHeiner
TikTok: @Heinergaitan_
X: @Heinergaitan_

Dirección: Bogotá D.C., Cra. 7 No. 8 – 68
Edificio nuevo del Congreso, Ofc. 330B
Página Web: <https://heinergaitan.com/>

X. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

**PROYECTO DE LEY No. 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 1º. 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 2º. Definición y Alcance del Insilio. Entiéndase por insilio, en el marco del conflicto armado interno colombiano, la condición de victimización de las personas que permanecieron en el país mientras familiares cercanos fueron forzados al exilio, sufriendo a consecuencia de ello silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y alteraciones a su vida cotidiana y comunitaria.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley, serán consideradas víctimas del insilio el cónyuge, compañero o compañera permanente, familiares de la persona exiliada hasta el primer grado de consanguinidad o primero civil, así como su familia de crianza.

Artículo 3º. Declaratoria del Día Nacional de la Memoria del Insilio. Declárase 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 4º. 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.

Parágrafo. Las entidades territoriales, en el marco de su autonomía, podrán articularse con las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil en sus respectivos territorios para la co-

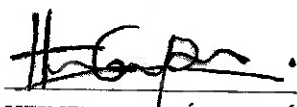
creación y descentralización de los actos simbólicos y pedagógicos de conmemoración, priorizando la participación de las segundas generaciones de personas exiliadas y de quienes vivieron la ausencia forzada en el país.

Artículo 5°. Iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio. El Gobierno nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica, 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 6°. 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.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción, y deroga todas las anteriores que le sean contrarias

Atentamente.



HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA

Ponente Coordinador

Representante a la Cámara por Cundinamarca, Pacto Histórico.