

Proyecto de Ley 157/15

Contenido:

- Exposición de Motivos.**
- I. Objeto del Proyecto.**
- II. Antecedentes.**
- III. Presentación del Proyecto de Ley
Y Necesidad del Mismo.**
- IV. Conclusión.**
- Proyecto de Ley.**

Exposición de Motivos Proyecto de Ley No.

I. Objeto del proyecto.

La Ley 1448 de 2011 ha sido un gran esfuerzo y una gran apuesta del Gobierno Nacional y de la sociedad colombiana, los cuales han probado en estos cuatro años de vigencia su necesidad e importancia. Hoy podemos hablar de más de siete millones de víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas, las cuales tienen acceso a los beneficios que el Gobierno Nacional ha dispuesto por medio de esta Ley para las víctimas de todo el país y que gracias a esto se encuentran trabajando en la reconstrucción de su proyecto de vida, en la reconstrucción del tejido social; que hoy se encuentran trabajando por un nuevo país.

Podemos hoy hablar del éxito de un modelo diferente de garantía de los derechos de las víctimas a los vistos anteriormente en el mundo¹; reconociendo no solo que el país ha sufrido los embates de un conflicto armado, sino también reconociendo que las víctimas que ha dejado el mismo son demasiadas y la atención debida a las mismas debe ser una atención inmediata y con medidas eficaces.

Pero siempre pensamos en que podemos hacer más, que pese a lo ya logrado, es menester del país en pleno dotar de garantías a todas las víctimas que se encuentran tanto dentro, como fuera del territorio nacional y que debemos brindar mayores garantías a aquellas que por motivos de su propia realidad aún hoy, no se encuentran inscritas en el Registro Único de Víctimas; es decir aún hoy, pese a ser víctimas del

¹ Sikkink, Kathryn, Marchesi, Bridget, Dixon, Peter, D'Alessandra Federica, Harvard Kennedy School Carr Center For Human Rights Policy, Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Desafíos Evaluación Comparativa y Global, 24-10-2014, Pág. 5.

conflicto armado, no cuentan con el acceso a los beneficios que la Ley les otorga, por desconocimiento, miedo o desesperanza.

Con el presente Proyecto de Ley, se busca **1)** dotar de una mayor garantía a las víctimas del conflicto armado en lo que respecta a la inscripción en el Registro Único de Víctimas y de esta forma que las mismas puedan tener un acceso real y efectivo a los beneficios que el Estado colombiano les ha otorgado. Se busca también **2)** como medida de satisfacción, información y reparación (como garantía de acceso a los beneficios de Ley), que se otorgue en televisión nacional un espacio mínimo para la dignificación de las víctimas y su memoria y que de igual forma sirva este espacio como medio de información y difusión de los derechos, beneficios y obligaciones de las víctimas y del Estado; **3)** que se entienda que el desplazamiento forzado no ha sido solo a nivel intermunicipal, ni interdepartamental, sino que el mismo se ha dado como lo ha reconocido la Corte Constitucional colombiana a escala de intraurbana; **4)** garantizar el acceso real y efectivo de las víctimas del conflicto armado al beneficio de exención de prestar servicio militar y que respecto de la obtención de la libreta militar, la misma se pueda obtener sin mayores obstáculos que el cumplimiento de los requisitos que ya impone la ley, sin revictimización, sin cobros extraordinarios y sin incorporaciones a todas luces ilegales; de igual forma se busca **5)** que las víctimas puedan tener acceso a los procesos judiciales (expedientes) que transitan sin necesidad de contratar abogado o que se les pueda restringir tal información.

El articulado sencillo del presente Proyecto de Ley, tiene como objetivo realizar pequeños ajustes a la Ley 1448 de 2011, ajustando la misma a la realidad de lo que el conflicto le ha dejado al país y al desarrollo jurisprudencial en materia de garantías, beneficios y derechos y que de igual forma se ajuste a la realidad actual de las víctimas.

II. Antecedentes.

La Ley 1448 de 2011, mejor conocida como “Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras”, ha sido un gran esfuerzo del Gobierno Nacional, pero también lo ha sido de la sociedad colombiana en pleno, de las organizaciones Defensoras de Derechos Humanos, la comunidad internacional y las víctimas que han pagado una alta cuota en este conflicto armado, del cual esperamos salir prontamente.

A partir de la necesidad de resarcir el daño provocado por el conflicto que desde hace más de 50 años enfrasca al país, surge la Ley 1448 de 2011, por medio de la cual se reconoce la existencia de ese conflicto armado interno y la necesidad de reparar a las víctimas dejadas por el mismo, garantizando de igual forma sus derechos a la verdad y a la justicia.

Desde el año 2011, momento en el que fue promulgada la Ley, se creó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, la cual ha sido la encargada de coordinar el sistema de atención y reparación durante los cuatro años de vigencia de la norma.

Las cifras de la Unidad de Víctimas son contundentes: Siete millones doscientos un mil (7.201.000) víctimas registradas en total², de las cuales cinco millones quinientos cuarenta y ocho mil cuatrocientos treinta y uno (5.548.431)³ son sujetos en este momento de medidas de asistencia y reparación.

Dentro de los diferentes derechos y beneficios con los que cuentan las víctimas a partir de la expedición de la norma en comento, se pueden encontrar unos de carácter individual y otras de carácter grupal o colectivo; dentro de los primeros la reparación

² Cifras Tomadas de www.unidadvictimas.gov.co, 27 de marzo de 2015.

³ Cifras Tomadas de www.unidadvictimas.gov.co, 27 de marzo de 2015.

por vía administrativa, la atención psicosocial en salud, el acceso a prelación de cupos en universidades públicas, el acceso a créditos especiales con el ICETEX, buscan dar a las víctimas del conflicto y a sus familias los elementos esenciales para la reconstrucción de su proyecto de vida.

Para efecto de lograr el cubrimiento del amplio universo de víctimas del país, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 155 estableció el término de cuatro (4) años para que las personas que han sido víctimas del conflicto con anterioridad a la expedición de esta norma (10 de junio de 2011), se acercaran a los organismos correspondientes y realizaran el trámite de registro y las personas que hayan sido víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, después de la entrada en vigencia de la Ley, es decir, después del 10 de junio de 2011, contarían con un término de dos (2) años para realizar el correspondiente trámite de registro.

Sin embargo pese al esfuerzo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y del Gobierno Nacional para realizar una difusión efectiva de los beneficios, derechos y obligaciones tanto de las víctimas como del Estado, se puede observar que aún hoy existen muchas víctimas sin inscribirse en el Registro Único de Víctimas e incluso existen muchas personas sin interponer la respectiva denuncia por el hecho del que fueron víctimas, debido al temor que generan los actores armados que persisten en las regiones; lo cual lógicamente deja sin acceso a los beneficios a estas víctimas.

El desconocimiento de la Ley 1448 de 2011 por parte de las víctimas en general y de la sociedad colombiana muestra que es necesario ahondar en este tema, buscando soluciones y que no se puede caer en el pensamiento de que todo es evidente, ni es posible alegar en este caso, que el desconocimiento de la ley no es excusa. Es menester del Estado colombiano asegurar en lo máximo posible la difusión y el conocimiento

por parte de toda la sociedad colombiana de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

Las cifras expuestas por la Unidad Especial Para la Atención y Reparación a Víctimas en su página de internet, nos muestra⁴:

Total Víctimas Registradas		Víctimas Conflicto Armado
7.337.667		6.996.539
Víctimas Registradas Sujeto de Asistencia y Reparación		Víctimas del Conflicto Armado Declaradas por Sentencia
5.628.200		212.838
Víctimas que Están Siendo Atendidas		Víctimas Directas No Activas Para Atención
5.628.200		1.496.629

En este sentido, se evidencia que día a día crece el número de víctimas, las que pueden hacer parte de los beneficios de Ley, gracias a la información para el acceso, pero hay que dar el tiempo suficiente para que esa información llegue de forma efectiva a quienes tiene que llegar, para hacer sus derechos reales.

De otro lado ha desconocido la Ley 1448 de 2011 a las víctimas del conflicto armado connacionales que se encuentran en el exterior. La UARIV en su informe presentado al Congreso de la República, explica que se vienen adelantando las labores para

⁴ <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>, consultado el 22 de abril de 2015.

incorporar a las personas víctimas del conflicto armado en el exterior⁵, reconociendo sin embargo, que a la fecha no se tiene una claridad respecto de cuantas víctimas se encuentran en el exterior, ni cuantas víctimas faltan por registrarse; los que nos lleva a un universo en el cual no se puede hablar de terminación de termino para inscripción en el Registro Único de Víctimas, ya que estaríamos vulnerando los derechos de cientos, quizás miles de víctimas del conflicto armado interno colombiano.

III. Presentación del Proyecto y Necesidad del Mismo.

Como se mencionó anteriormente el presente Proyecto de Ley busca abordar cinco (5) temas puntuales que se consideran importantes para la garantía de los derechos de las víctimas, a saber:

1. Prorroga del término establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, por dos (2) años, con el fin de abarcar a la mayor cantidad de víctimas posibles para la garantía y respeto de sus derechos.
2. Que se establezca un minuto en televisión para las víctimas, a fin de que las mismas sean dignificadas en su memoria y de igual forma se realice la difusión correspondiente a sus derechos, beneficios y obligaciones y se informen los avances y adelantos en materia de víctimas.
3. Se dé el reconocimiento expreso y legal del desplazamiento forzado intraurbano como hecho Victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011.
4. Garantizar el acceso de las víctimas a los procesos en los cuales transitan, tanto en justicia transicional, como en justicia ordinaria, sin que se le pueda exigir abogado u otro similar.

⁵ Unidad de Víctimas, Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, 2015, Pág. 146.

5. Se cumpla y se garantice la exención en la prestación del servicio militar y la entrega de la correspondiente libreta militar sin más exigencia que la de ser víctima del conflicto armado o encontrarse en primer grado de parentesco o primer grado civil, respecto de la víctima directa y el correspondiente pago de la libreta, exceptuándose el pago de la cuota de compensación militar y cualquier otro tipo de pago sancionatorio por mora.

1. Prórroga del término establecido para el registro de víctimas del que trata el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

La solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, es la declaración que deben realizar todas las personas que hayan sido víctimas en el marco del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; en éste las personas brindarán la información que se les solicita en el formulario diseñado para el registro, en donde explican las circunstancias de modo, tiempo y lugar del hecho o hechos victimizantes⁶.

Del universo de víctimas que podrían llegar a ser beneficiarias de la Ley 1448 de 2011, con el derrotero dado por la misma Ley (01 de enero de 1985), a la fecha 22 de abril de 2015 (cifra variable), como se ha repetido se encuentran registradas siete millones trescientas treinta y siete mil seiscientos sesenta y sesenta y siete (7.337.667) víctimas y como lo han expuesto diferentes organizaciones defensoras de derechos humanos, a la fecha no se encuentran registradas todas las víctimas que podrían ser beneficiarias de la Ley y frente a este punto existe lo que puede denominarse como “cifra negra”, “cifra oculta” o subregistro, ya que por miedo muchas de las víctimas hoy en día ni siquiera han denunciado ante la autoridad competente el hecho del que

⁶ <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/103-guia-de-tramites-y-servicios/1208-solicitud-de-inscripcion-en-el-registro-unico-de-victimas>, consultado el 26 de marzo de 2015.

fueron víctimas, mucho menos han presentado la solicitud de inscripción ante el Registro Único de Víctimas.

Según el informe presentado al Congreso de la República por parte de la UARIV, trescientos setenta y siete mil doscientos cinco (377.205) víctimas han sido indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento, mientras los niños y niñas víctimas indemnizadas con encargos fiduciarios llegan a ser 28.316⁷; cifra que nos indica que si bien la UARIV se encuentra realizando su labor, faltan muchas víctimas por ser indemnizadas y muchas otras por ser registradas e inscritas.

En diciembre de 2014 la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas integrada por la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República, afirmó que pese a cumplir casi cuatro años de vigencia persiste aún desconocimiento frente a la Ley de Víctimas, lo cual termina por inhabilitar la posibilidad de exigencia de derechos por parte de las víctimas y de esta forma se vulnera su derecho de acceso a los beneficios que la Ley incorpora para ellos⁸.

La Corte Constitucional colombiana ha resaltado la importancia tanto del proceso de valoración de la información como de la inscripción en el Registro Único de Víctimas para el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas⁹. El saber que actualmente existen en el territorio nacional y fuera de él, víctimas que no se han registrado y que en algunos casos ni siquiera conocen la Ley de Víctimas, no permite que se cierre la posibilidad de la inscripción para esas personas, hasta tanto no se

⁷ Unidad de Víctimas, Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, Pág. 102 y 103.

⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 - Primer Informe al Congreso de la República 2013 – 2014, Bogotá D.C., Colombia, Agosto de 2014, Pág. 162.

⁹ Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T - 025 de 2004 y sus Autos de Cumplimiento, Auto 119 de 2013, Referencia: Sentencia T-025 de 2004, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

agoten todos los medios idóneos, necesarios y efectivos para que todas las víctimas conozcan la norma con sus beneficios, derechos y obligaciones.

Ha reiterado la Corte Constitucional que la población desplazada (derechos y principios extensivos a las víctimas de los otros hechos victimizantes reconocidos por la Ley) tiene el derecho fundamental a que su condición sea reconocida como tal y en consecuencia, al acceso urgente, prioritario y diferenciado a la oferta estatal para asegurar sus garantías básicas y mejorar sus condiciones de vida¹⁰.

En atención a la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras y en virtud del Estado de Cosas Inconstitucionales (Sentencia T-025 de 2004), al año 2013 no debería existir subregistro alguno respecto del histórico de víctimas, para lo cual la UARIV debería realizar una estrategia de difusión que permitiera a la población víctima conocer sus derechos, las rutas de atención y los trámites que deben realizar¹¹.

La Consultoría Para Los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, explica: “*la información poco efectiva que recibe la población víctima es apenas una de las barreras de acceso al Registro Único de Víctimas (RUV) que existe actualmente. Ha sido tal el impacto de los problemas institucionales y políticos que dificultan el ingreso de las personas al RUV, que en el primer semestre de 2013 la preocupación sobre el registro ha pasado de ser un asunto poco difundido a convertirse en uno de carácter mediático en el marco de la implementación de la Ley de Víctimas*”¹².

2. Espacios Para Mensajes Como Medidas de Satisfacción, Reparación e Información para las Víctimas del Conflicto Armado Interno.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ AAVV, CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES, Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó, 2014, Pág. 80.

¹² Ibíd, Pág. 80.

Ya se ha expresado el problema y la inconformidad de algunas víctimas y organizaciones defensoras de Derechos Humanos frente a diferentes apartes y falencias de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras; inconformidades que han sido plasmadas en diferentes informes de medios de comunicación.

Las medidas de satisfacción para las víctimas del conflicto armado interno son definidas por la misma Ley 1448 de 2011 en su artículo 139, el cual establece, que son aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima. De igual forma es claro el mismo artículo al explicar que si bien en la Ley se expresan algunas medidas, a las ya estipuladas se pueden adicionar otras más.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, explica como las medidas de satisfacción permiten a las víctimas desarrollar iniciativas de memoria y reparación simbólica teniendo como fin **restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la verdad de los hechos**¹³.

Aunado a lo anterior las medidas de satisfacción buscan hacerle frente a la estigmatización que siempre deja huella en las víctimas del conflicto y que incluso la misma sociedad con su indiferencia hace permanente. Dentro de las medidas de satisfacción que en este momento se ponen en práctica por parte de la **UARIV** encontramos las siguientes, divididas en tres componentes¹⁴:

- **Institucional:** Acciones en materia de satisfacción propiciadas por las diferentes instituciones del Estado, como por ejemplo la exención de la prestación y desacuartelamiento del servicio militar, la aceptación pública de

¹³ <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/91-intranet/1061-medidas-de-satisfaccion-y-garantias-de-no-repeticion>

¹⁴ <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/91-intranet/1061-medidas-de-satisfaccion-y-garantias-de-no-repeticion>

los hechos y solicitudes de perdón público, acompañamiento en la entrega de restos óseos en los casos de desaparición forzada¹⁵.

- **Sociocultural:** Son acciones simbólicas o rituales a través de objetos o espacios que propenden por la preservación y honra de la memoria desde el testimonio de las víctimas y la recuperación de prácticas y escenarios socio-culturales, como por ejemplo:
 - Actos de homenaje y dignificación.
 - Conmemoración de fechas representativas para las víctimas.
 - Construcción de monumentos.
 - Fortalecimiento de la tradición oral.
 - Entre otros.

- **Pedagógico:** Acciones dirigidas a la sociedad en general que buscan la reconstrucción de los hechos y la difusión de la verdad desde las víctimas. Dentro de estas se encuentran los foros, conversatorios, talleres, cátedras, expresiones audiovisuales, entre otros.

Es posible observar como dentro de las medidas de satisfacción que en este momento están siendo adelantadas, es perfectamente viable solicitar un espacio en televisión nacional a la Autoridad Nacional competente; para que de esta forma se cumpla cabalmente con la obligación estatal de informar a las víctimas con el objetivo de que conozcan las medidas, beneficios, derechos, rutas de atención y tiempos, tal como se contemplan en la Ley 1448 de 2011, y que no se dé por cumplida ésta obligación solamente con la realización de foros a los cuales la mayoría de las víctimas no pueden asistir.

¹⁵ <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/91-intranet/1061-medidas-de-satisfaccion-y-garantias-de-no-repeticion>

Si bien el Gobierno Nacional y la UARIV han intentado lograr un cubrimiento amplio de las víctimas del conflicto armado, debemos ser realistas y entender que no se ha logrado el 100 % del cumplimiento. Debemos entender también que la mayoría de los foros y reuniones se realizan en las ciudades grandes o medianas; y no de manera permanente en el campo, en las veredas; esas zonas lejanas en donde se encuentran muchas de las víctimas de nuestro conflicto armado, razón por la cual muchas de ellas quedan por fuera del amparo de la Ley de Víctimas y por ende tanto víctimas como funcionarios públicos no conocen la Ley de Víctimas, lo que imposibilita a las primeras para exigir y a las segundas para aplicar.

Se pide un minuto en televisión nacional, un minuto para dignificar la memoria de las víctimas, un minuto para que la sociedad conozca su punto de vista, su historia, se les reconozca, se les dignifique, se les informe, se les garantice el acceso a la Ley. Hasta el momento el Centro Nacional de Memoria Histórica ha publicado cerca de treinta y seis (36) informes, los cuales son de muchísima importancia y le han revelado a una parte de la sociedad, una parte de la historia triste del conflicto que hemos vivido; las websites o páginas de internet de los organismos del Estado contienen información también valiosa; pero surgen algunas preguntas sencillas: ¿Cuántas víctimas saben leer? ¿Cuántas víctimas tienen acceso a internet?

Siendo la televisión uno de los medios masivos de comunicación más utilizados, cómo no utilizarlo, cómo no ponerlo al servicio de las víctimas y cómo no ponerlo al servicio de la paz. Lo que aquí se propone, sencillamente es la utilización de la tecnología en favor de las víctimas; por medio de este espacio además de dignificar a las víctimas, se podrá notificar de fechas importantes, eventos, derechos, beneficios, obligaciones y rutas de acceso, centros o puntos de atención y ayuda a la garantía de los derechos de las mismas, cuando reconocemos y partimos de la base de que conocer y saber es la base de la exigencia de derechos.

Esta propuesta coadyuva la necesidad de prorrogar el término del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 y facilitaría cumplir con el objetivo de alcanzar a la mayoría si no la totalidad de víctimas para que tengan conocimiento sobre la Ley y a la mayoría de la sociedad le brindarían conocimientos sobre el conflicto y la dignificación de las víctimas, contribuyendo de esta forma al cumplimiento de las medidas de atención, reparación, satisfacción, posibilitando las garantías de no repetición que tienen su fundamento en el conocimiento de nuestra historia y posibilitaría el registro de las víctimas, facilitando el proceso de reparación de las víctimas.

3. Desplazamiento Forzado Intraurbano Como Hecho Victimizante.

“El desplazamiento forzado intraurbano (DFI), como tipología del desplazamiento forzado y manifestación de continuidad en los hechos violentos asociados con el conflicto armado interno en las ciudades, se ha constituido como uno de los retos más apremiantes con miras al logro de soluciones sostenibles para la población víctima y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia”¹⁶.

Este tipo de desplazamiento (desplazamiento forzado intraurbano) consiste en la migración forzada de personas de un barrio de una ciudad a otro a causa de la presión, amenaza, riesgo, entre otros factores, de grupos armados ilegales que buscan ejercer un control territorial y social de la zona¹⁷.

La Consultoría Para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, en su examen del año 2013 sobre desplazamiento forzado, explica como a pesar de la jurisprudencia de la Corte Constitucional existente en procura de la protección a las

¹⁶ AAVV, CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES, Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó, 2014, Pág. 15.

¹⁷ AAVV, CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES, Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas, Una Aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha, 2013 Pág. 22.

víctimas de desplazamiento forzado en el país, para ese año (2013), al menos la mitad de las víctimas de ese hecho victimizante en su modalidad de intraurbano en la ciudad Bogotá no fueron incluidas¹⁸.

Frente al hecho de desplazamiento forzado intraurbano valga decir que la Corte Constitucional ha tenido una prolífica construcción jurisprudencial garantista de los derechos de las víctimas de este hecho. Podemos recordar sentencias como la T-025 de 2004 y sus numerosos autos de seguimiento y sentencias como la T-006 de 2014, en donde esta corporación explicó frente al tema del desplazamiento forzado intraurbano lo siguiente: “ *En conclusión, la condición de persona desplazada por la violencia se adquiere como consecuencia de la violencia generalizada, sin que se limite a situaciones de conflicto armado, independiente de los motivos de la violencia y de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), puede tener lugar a nivel rural, urbano, o en una localidad, municipio o región y no es necesario que se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques, sino que basta que se dé un temor fundado*”¹⁹.

Según CODHES, puede interpretarse este hecho victimizante (desplazamiento forzado intraurbano) como el hecho de mayor impacto dentro de las expresiones urbanas del conflicto armado en Colombia y el cual se alimenta tanto de las condiciones endémicas de pobreza y fractura social en los barrios marginales, de las expresiones de la violencia en las ciudades y de los intereses estratégicos de los grupos armados por establecer economías ilegales²⁰

¹⁸ AAVV, CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES, Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó, 2014, Pág.22.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-006 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo; Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Corte Constitucional – Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Cumplimiento, Auto 119 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Corte Constitucional, Sentencia T-689 de 2014, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

²⁰ AAVV, CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES, Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas, Una Aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha, 2013 Pág. 23.

Es por esto que el presente Proyecto de Ley en este acápite, tiene como objetivo mantener la relación armónica entre la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, garantizando el derecho de las víctimas de desplazamiento forzado intraurbano al acceso a los beneficios de ley, sin más limitaciones que el cumplimiento de los requisitos que contempla la misma y sin que deban recurrir a la jurisdicción por medio de la Acción de Tutela (el medio más utilizado por las víctimas para poder acceder a sus derechos), generando dilación en el acceso a unos derechos que de suyo ya tienen y generando un desgaste mayor y sin razón o motivo a la ya abarrotada de procesos rama judicial. No es posible que las víctimas deban acudir a la acción de tutela como mecanismo para que sus derechos sean respetados debido a que algunos funcionarios deciden darle una aplicación restrictiva a las normas que tienen relación con víctimas y sus derechos, pasando por alto el principio de la norma más favorable de la que habla la Ley 1448 de 2011 en caso de interpretación y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Así las cosas el presente cambio se dirige a aclarar el sentido de la norma que define qué se entiende por desplazamiento forzado y desplazamiento forzado intraurbano y qué personas pueden inscribirse en el Registro Único de Víctimas en virtud de este hecho victimizante, accediendo a los derechos que contempla la Ley sin generar revictimización, ni desgaste de la justicia sin sentido alguno.

4. Acceso de las Víctimas a los Procesos y Expediente de los Procesos Penales Especiales en el Marco de la Justicia Transicional Colombiana en los Cuales Transitan, sin necesidad de abogado o representante.

El derecho a saber o conocer como se le ha denominado internacionalmente al derecho a la verdad, se ha convertido en uno de los pilares y necesidades primarias de

las víctimas del conflicto armado²¹. Este hace parte de una triada de principios – derechos, que son considerados como mínimos para que se pueda hablar de garantía y respeto de los derechos de las víctimas en un marco de conflicto armado y justicia transicional, considerado de esta forma por diversos doctrinantes²².

El acceso de las víctimas a los expedientes de los respectivos procesos en los cuales ellas mismas se encuentran como víctimas, se ha convertido en un trámite tortuoso, engorroso e incluso revictimizante; en donde si la víctima no tiene abogado, bien sea porque no tiene dinero para sufragar los gastos que implica la contratación de uno o por que la Defensoría del Pueblo se encuentra realizando el trámite demorado de asignación del mismo, a la víctima por parte de los operadores jurídicos de procedimientos como el establecido en la Ley 975 de 2005, les es negado el acceso a los expedientes correspondientes y vulnera el derecho a conocer del que son titulares.

Debe tenerse en cuenta que en este momento en el marco de la Unidad de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación, anteriormente Unidad de Justicia y Paz, se cuenta con despachos en la ciudades de Bogotá, Barranquilla, Montería, Medellín, Cali, Santa Marta, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Valledupar y Villavicencio, en donde la primera cuenta con 21 despachos, Barranquilla cuenta con 7 despachos, Montería cuenta con 1 despacho, Medellín cuenta con 8, Cali cuenta con 3 despachos, Santa Marta cuenta con 2 despachos, Bucaramanga cuenta con 4 despachos, Cúcuta, Ibagué, Valledupar y Villavicencio tan solo cuentan con 1 despacho cada uno²³; en lo que respecta a Grupos Satélites, estos los podemos encontrar en Bucaramanga, Cali,

²¹ AAVV, Comisión Colombiana de Juristas, Principios Internacionales Sobre Impunidad y Reparaciones – Compilación de Documentos de la Organización de las Naciones Unidas, 2007, Pág. 25.

²² Rincón, Tatiana, Verdad, Justicia y Reparación la Justicia de la Justicia Transicional, Ed. Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2010, AAVV, Justicia Transicional Teoría y Praxis, Ed. Universidad del Rosario, 2006.

²³ <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/direccion-de-fiscalia-nacional-especializada-de-justicia-transicional/despachos/>

Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Montería, Neiva, Pasto, Popayán, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Villavicencio²⁴.

Mientras Colombia cuenta con 1.101 municipios y 32 departamentos²⁵, los despachos de la Unidad de Justicia Transicional solo se encuentran en 11 de ellos, todas ciudades capitales. Entratándose de las víctimas en Colombia salta a la vista que en su mayoría se trata de víctimas que habitan en zonas rurales del país, las cuales tienen un deficiente acceso a la administración de justicia y que sus ingresos les alcanza apenas para lo más necesario²⁶. En el ejercicio práctico, las víctimas se ven obligadas a viajar hasta los sitios en donde se encuentran los despachos en los que se tramitan sus procesos y si no cuentan con un abogado, los operadores judiciales no les permiten acceso al expediente; les dan información somera y los hacen devolver a sus sitios de origen, momento en el cual las víctimas han perdido dinero, tiempo y han sido revictimizadas por no tener un abogado para acceder al expediente en el cual se encuentran como víctimas.

La Ley penal colombiana es clara al establecer que el acceso a los procesos y expedientes es un derecho de las víctimas, derecho que se ejercerá por intermedio del abogado respectivo. Frente a este aspecto ha dicho la Corte Constitucional que el derecho de las víctimas a participar en el proceso penal, debe asumirse en su estudio de manera sistemática, forma en la cual se entenderá que el trabajo del abogado

²⁴ <http://www.fiscalia.gov.co/jyp/direccion-de-fiscalia-nacional-especializada-de-justicia-transicional/grupos-satelites/>

²⁵ <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/>

²⁶ Cfr. Centro Nacional de Memoria Histórica. Los Pueblos Palafitos: “*Ese Día la Violencia Llegó en Canoa*”, *Memorias de un Retorno: Caso de la Poblaciones Palafíticas del Complejo Lagunar Ciénaga Grande de Santa Marta*. Bogotá: CNMH, 2014; Centro Nacional de Memoria Histórica, ¡Basta Ya! Colombia, *Memorias de Guerra y Dignidad*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2013; Segura Calvo, Sonia Esperanza, “Impacto del Conflicto Armado Interno en la Familia Colombiana” en *Estudios en Derecho y Gobierno*, Julio – Diciembre de 2010, Vol. 3, No. 2. Rojas Andrade, Gabriel, Hurtado, Paola, *Grupos Posdesmovilización y Desplazamiento Forzado en Colombia: Una Aproximación Cuantitativa*, CONSULTORIA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES.

representante de la víctima junto con el trabajo del fiscal correspondiente, concretizarán los derechos a la verdad, justicia y reparación²⁷.

En este punto es visible que con esta restricción a muchas víctimas que no tienen forma de acceder a un abogado, se le está negando el acceso a información que tiene como fin último garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación, al respecto ha dicho la Corte Constitucional: *"Sin embargo, dado que la investigación previa tiene como finalidad determinar si el hecho punible ha ocurrido o no, si la conducta es típica o no, si la acción penal no ha prescrito aún, si se requiere querrela para iniciar la acción penal, si el querellante está legitimado o no para iniciar la acción, si existe o no alguna causal excluyente de antijuridicidad o de culpabilidad (artículo 322, Ley 600 de 2000), no permitirle a la parte civil actuar durante esta etapa o exigir que el acceso al expediente sólo pueda hacerlo mediante un derecho de petición, puede llevar a conculcar definitivamente sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Tales limitaciones, por lo tanto, constituyen una afectación grave del derecho de acceso a la justicia que tiene la víctima de un hecho punible"*²⁸.

Lo que busca el presente Proyecto de Ley, es garantizar el derecho de acceso efectivo y real a la justicia por parte de las víctimas en los procedimientos penales especiales en marcos de justicia transicional, sin revictimización, sin dilación y con garantía de derechos; en donde las mismas puedan acceder a los expedientes sin necesidad de que estos tengan que ser solicitados por intermedio de abogado o por medio de derecho de petición, lo cual al final lo único que hace es torpedear el acceso y garantía de los derechos de las víctimas, en estos marcos especiales de justicia.

²⁷ Cfr. Ley 906 de 204 Código de Procedimiento Penal, Artículos 11 Ordinal (d) y 136 numeral (11); Corte Constitucional, Sentencia C- 516 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C - 228 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza y Eduardo Montealegre Lynett.

5. Exención de Pagos Por Concepto de Libreta Militar para Víctimas del Conflicto Armado Exentas de Prestar el Servicio Militar Obligatorio.

La Ley 1448 de 2011 establece dentro de sus medidas de satisfacción la exención de la prestación del servicio militar y del pago de cuota de compensación por la libreta militar para las víctimas del conflicto armado. En este entendido si la víctima directa de un hecho victimizante se encuentra en edad y con la obligación de presentarse al distrito militar correspondiente para definir su situación militar se encontrará exento de pago de la cuota anteriormente explicada, pero deberá asumir el pago por concepto de confección o elaboración del documento, de igual forma se entiende en concordancia con el artículo 3 de la misma Ley, que los hijos de las víctimas directas tienen derecho a este beneficio²⁹.

Hoy las diferentes normas nacionales de justicia transicional colombiana, tales como la Ley 1448 de 2011 (artículo 140) y su Decreto Reglamentario 4800 de 2011 (artículos 178 y 179), establecen la suspensión de la obligación de prestar el servicio militar a las personas que soliciten ser inscritos en el Registro Único de Víctimas, hasta que se defina su condición como tal y el segundo artículo establece el desacuartelamiento de los jóvenes incorporados, una vez se defina su situación como víctima del conflicto armado³⁰.

Sin embargo y pese a las disposiciones normativas comentadas anteriormente es posible observar que la realidad de las víctimas del conflicto armado es otra, en informe presentado por La Defensoría del Pueblo del año 2014, se muestra que "la Corte Constitucional ha estudiado varios casos en los que se han presentado

²⁹ Ley 1448 de 2011, Artículo 140, Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras.

³⁰ Defensoría del Pueblo, Servicio Militar Obligatorio en Colombia: Incorporación, reclutamiento y Objeción de Conciencia – Informe de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, 2014, Pág. 58.

incorporaciones de víctimas del conflicto armado³¹". Como ejemplo de esto el informe trae a colación la sentencia T-372 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, en donde la Corte ordenó el desacuartelamiento de un joven padre de familia, desplazado el cual fue incorporado al Ejército Nacional como soldado bachiller³². Frente a este hecho la Corte Constitucional dijo: *"el hecho de que las autoridades militares no hubieran adquirido certeza sobre la situación del accionante no puede aducirse como justificación válida para incorporarlo ni argumento para mantenerlo retenido"*³³. Así mismo la Corte resolvió caso de otro joven desplazado incorporado como soldado regular, en este caso la Corte advirtió: *"al momento de valorar la situación militar de las personas desplazadas, debe partirse de la idea básica de evitar su retorno al origen del conflicto que causó la interrupción su diario vivir y lo enfrenta a las dificultades de encontrar un nuevo espacio de convivencia pacífica. Entonces, las divisiones militares que operan en el país, al detectar que la persona reclutada es alguien que se encuentra debidamente inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, como forma de acreditar su condición de desplazado, debe hacer entrega inmediata de la tarjeta provisional, a fin de proteger, entre otros, el derecho que tiene a la personalidad jurídica, como elemento de la identificación personal"*³⁴.

En sentencias T-372 de 2010 y T-291 de 2011, en casos similares de incorporaciones y reclutamientos indebidos de víctimas del conflicto armado, la Corte Constitucional explicó: *"Así mismo, la Corte destacó que resulta apenas razonable y proporcionado, que como sujetos de especial protección, la población desplazada se sustraiga temporalmente de la prestación del servicio militar para evitar volver a ser parte del conflicto armado interno. Por esa razón, las autoridades militares: a) deben expedir a la población desplazada la respectiva tarjeta militar provisional y b) no deben compeler*

³¹ Ibíd. Pág. 60.

³² Ibíd. Pág. 60.

³³ Corte Constitucional, Sentencia T-372 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

arbitrariamente a este tipo de población cuando cumplida la mayoría de edad, no se hubiese realizado dicha inscripción”.

De esta forma explica La Defensoría del Pueblo como ha tenido que acompañar casos en los que las víctimas del conflicto armado han sido incorporadas a las filas del Ejército Nacional. *“La Incorporación de víctimas del conflicto armado al Ejército es una práctica común a nivel central”*³⁵.

En muchos casos los problemas que existen se han presentado debido a que: **1.** *Se encuentran dificultades de las víctimas al momento de demostrar su condición de víctimas del conflicto armado;* **2.** *Existe la exigencia de la autoridad castrense del documento RUV original (la mayoría de los jóvenes cuenta con copia) sin tener en cuenta que el documento RUV, no se constituye como el único medio probatorio de la calidad de víctima;* **3.** *Algunos distritos militares no verifican la calidad de víctimas de los jóvenes, bien sea por vía telefónica o vía internet*³⁶.

Las cifras de la Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación de Víctimas de libretas militares entregadas arrojan un número de mil sesenta y cinco (1065) libretas militares entregadas a víctimas exentas de esta obligación, mientras que las víctimas exentas de prestar el servicio militar pero aún no han recibido la libreta militar ascienden a dos mil quinientos noventa y uno (2591)³⁷.

Mientras las cifras de la Unidad de Víctimas que indican que la obligación del Estado en cuanto a que las víctimas deben contar con sus debidos documentos de identificación según el documento CONPES 3726, está prácticamente cumplida, la

³⁵ *Ibíd.* 62.

³⁶ *Ibíd.* 62.

³⁷ Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación a Víctimas, Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, Anexo 57 Libretas Entregadas en Distritos Militares Fuera de las Jornadas Corte a Agosto de 2014, 2015, Pág.1.

cifra de hombres víctimas con libreta militar llega apenas al 35.9%, con rangos de edad entre los 18 y 50 años.

Así entonces, la finalidad y objetivo del presente acápite del Proyecto de Ley que se pone a consideración, al igual que los anteriores, busca que se cumplan los preceptos legales y jurisprudenciales ya establecidos y de los cuales se ha predicado hasta el momento.

IV. **Conclusión.**

El presente Proyecto de Ley más que modificar una Ley que consideramos como un logro en materia de protección y garantías de los derechos de las víctimas, busca que esas disposiciones, esos beneficios y garantías se encuentren plasmados en la Ley de forma expresa o que han sido desarrollos jurisprudenciales y que versan sobre materias tan sensibles como: **1.** La inscripción en el Registro Único de Víctimas; **2.** Espacios televisivos para mensajes de satisfacción, información y publicidad que brinden a las víctimas el conocimiento necesario para hacer efectivos sus derechos; **3.** La consagración expresa del Desplazamiento Forzado Intraurbano como hecho victimizante; **4.** La posibilidad de acceso directo de las víctimas a los expedientes de los procesos en los cuales transitan y **5.** Que se dé el cabal cumplimiento de la exención de la prestación del servicio militar a las víctimas y que de igual forma no se genere cobro por ningún concepto más allá del cobro por confección del documento.

El Estado colombiano en virtud del principio de solidaridad debe agotar todas la vías posibles con el objetivo de lograr que la totalidad o al menos la gran mayoría de las víctimas se inscriba en el Registro Único de Víctimas, conozcan y hagan efectivos sus derechos; cuestión que no puede realizarse sin brindar un mayor tiempo a las víctimas en el territorio nacional y las víctimas connacionales que se encuentran en el exterior, para realizar dicho procedimiento, tiempo que debe ser invertido en difusión

de la Ley de Víctimas y en tomar las medidas necesarias que brinden garantías de acceso para las personas que han sido víctimas al Registro Único de Víctimas y por ende a sus derechos y a los beneficios de Ley; de tal forma que a una estrategia de esa magnitud y que debe abarcar a tantas víctimas faltantes como las víctimas que se encuentran fuera del territorio nacional.

Es menester del Congreso de la República brindar las herramientas a la sociedad, para que puedan hacer efectivos y reales sus derechos, y más aún cuando se trata de víctimas del conflicto armado interno, personas que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad.

El señor Procurador General de la Nación, presentó ante el Senado de la República un Proyecto de Ley, que busca una prórroga del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011; Proyecto de Ley que se encuentra en este momento en la Comisión Primera del Senado de la República y que se encuentra pendiente de surtir su primer debate. Sin embargo considero, que el presente Proyecto de Ley abarca temas importantes para las víctimas del conflicto armado, las cuales el Proyecto de Ley 140 Senado, presentado por el Procurador General de la Nación no considera. Así las cosas, solicito que en virtud de la Ley 5 de 1992, se acumulen los dos Proyectos de Ley, para que surtan el trámite legislativo correspondiente.

Proyecto de Ley No. _____

**Por medio del cual se modifica el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.
"Por medio del cual se prorroga el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Ley de
Víctimas y de Restitución de Tierras".**

**Ampliando el Periodo Para que las Víctimas Presenten Ante el Ministerio
Público Solicitud de Inscripción en el Registro Único de Víctimas y Se Dictan
Otras Disposiciones".**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

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

Artículo 2. Espacios Para Mensajes Como Medidas de Satisfacción y Reparación de las Víctimas del Conflicto Armado Interno. Como medida de satisfacción y reparación e información, ordénese a la Autoridad Nacional de Televisión conceder un (1) minuto en televisión nacional de forma obligatoria en un espacio de alta receptibilidad, en el cual se explique a todos los colombianos y en especial a las víctimas, en qué consiste la Ley 1448 de 2011, así como sus beneficios, las rutas de atención y demás información que propenda por la efectiva y real reparación y satisfacción de las víctimas.

Parágrafo 1. Por medio de este espacio se buscará dignificar la memoria de las víctimas, servir como medio informativo de la actualidad en relación con los esfuerzos del Gobierno Nacional para lograr el goce efectivo de los derechos de las víctimas y como espacio educativo para que las víctimas conozcan sus derechos y los tramites correspondiente para acceder a la oferta institucional correspondiente.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional reglamentará estos espacios dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley.

Artículo 3. Agréguese un parágrafo al artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor: Parágrafo 3. Entiéndase desplazamiento forzado "dentro del territorio nacional" aquel que tiene lugar a nivel rural, urbano o en una localidad, municipio o región sin que sea necesario que se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques, sino que basta un temor fundado, de igual forma se

entenderá el consistente en la migración de un barrio de una ciudad a otro barrio, siempre que se configuren las circunstancias descritas en la Ley.

Artículo 4. Agréguese un párrafo al artículo 36 de la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor: Párrafo 3. El acceso de las víctimas a la información de la que trata el presente artículo no se les podrá negar o restringir de forma alguna, ni se podrá exigir abogado para que dicha información le sea suministrada a la víctima. La sola prueba de la relación de parentesco y acreditación de su calidad de víctima, será suficiente para que el funcionario judicial se sirva brindar la información correspondiente. De igual forma podrán las víctimas solicitar copias de los expedientes correspondientes, sin que se requiera abogado para que el servidor público se las expida.

Artículo 5. Agréguese dos párrafos al artículo 140 de la Ley 1448 de 2011. Del siguiente tenor: Párrafo 1. En ningún caso podrá cobrarse a las víctimas de las que trata el artículo 3 de la presente ley, valor diferente al correspondiente por la elaboración de la libreta militar; para estos no aplicaran multas, siempre que demuestren su calidad de víctima con el acto administrativo que así los reconoce o con el que se reconoce a la víctima directa demostrando su relación de parentesco.

Parágrafo 2. En caso de existir duda por parte de la autoridad de incorporación o de no tener el registro correspondiente y el joven manifieste requerir realizar la inscripción en el RUV, se dará aplicación al principio de buena fe, aplicando una suspensión del proceso de incorporación y otorgándole a la víctima certificación de que la definición de la situación militar se encuentra en trámite. En todo caso será la Autoridad Nacional de Incorporación del Estado, quien deberá solicitar a la Unidad Para la Atención y Reparación a las Víctimas la información necesaria para continuar con el proceso de incorporación o con el proceso de entrega de la correspondiente libreta militar, carga que no podrá asignarse a la víctima.

Artículo 6. La presente Ley rige a partir de publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA