



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 246

Bogotá, D. C., martes, 28 de abril de 2015

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 022 DE 2014 SENADO, 167 DE 2014 CÁMARA

*por el cual se reforma el artículo 221
de la Constitución Política de Colombia.*

En cumplimiento de la designación que hiciera la mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado, me permito presentar informe de ponencia para el segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 022 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara, *por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.*

Como ponente del proyecto de acto legislativo, considero relevante destacar que el nuevo texto mantiene la esencia del fuero penal militar, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, como ha sido desde inicios del trámite en esta Corporación, nunca se ha propuesto modificación alguna al inciso 1° del artículo 221, que consagra los criterios, objetivo y subjetivo, fundamentales para que se avoque conocimiento por parte de la jurisdicción militar.

El trámite legislativo surtido en la sesión de la Comisión Primera de Senado el 14 de abril de 2015, en el cual se aprobó en quinto debate el Proyecto de Acto Legislativo número 022 de 2014, dio un paso al fortalecimiento de la justicia para los miembros de la Fuerza Pública y garantías para la población civil.

En línea con las profundas discusiones que se han dado en el Congreso sobre la temática contenida en esta propuesta de reforma constitucional, un hecho importante a resaltar es el reconocimiento casi unánime por parte de los honorables Senadores respecto de la importancia de garantizar que la actuación de los miembros de la fuerza pública, y la eventual investigación y juzgamiento sea en el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH), tanto en la justicia ordinaria como en la Justicia Penal Militar o Policial (JPM).

Esta situación, que sería propia del caso colombiano, y que se ampara en el bloque de constitucionalidad y en la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, consideramos que requiere consagración en el ordenamiento superior y desarrollo legal posterior, con miras a unificar posiciones que den mayor certeza a los miembros de la Fuerza Pública para ejercer sus funciones, y que a su vez, garanticen a la población civil la protección que el DIH les brinda, por ser norma que contiene criterios estrictos para el uso de la fuerza.

Esa es la seguridad jurídica que desde el inicio este Congreso ha promovido para las Fuerzas Armadas, líneas claras para su actuación y juzgamiento, jamás normas que promuevan las violaciones a los derechos humanos o la impunidad, como equivocadamente lo han planteado algunos sectores. No ha sido nunca ese el sentido de la propuesta del Gobierno, y por supuesto tampoco de esta Corporación.

En este debate, se presentó una proposición modificativa por el Gobierno nacional, la cual fue de buen recibo por parte de la gran mayoría de los Senadores presentes, quienes pertenecen a diferentes sectores políticos que componen esta Comisión, tales como: Partido de la U, Partido Liberal, Conservador, Centro Democrático, Alianza Verde, Cambio Radical y Opción Ciudadana.

Los cambios que se dieron en el texto el pasado 14 de abril serán explicados a lo largo de esta ponencia. Estos se dan como consecuencia del talante participativo que ha caracterizado a esta iniciativa y que ha escuchado las diferentes opiniones y posturas que se han dado en torno al tema, sin perder de vista el norte que ha suscitado e impulsado esta iniciativa desde un inicio y que como tal ha recibido siempre el apoyo del Congreso de la República.

De igual forma, vale la pena resaltar que los cambios aprobados a la reforma constitucional han tenido y tienen el respaldo de la Fuerza Pública. El mismo comandante de las Fuerzas Militares -encargado

de las funciones del Despacho del señor Ministro de Defensa Nacional-, el General Juan Pablo Rodríguez manifestó el agradecimiento a la Comisión Primera de Senado quien aprobó la proposición modificatoria, manifestando que la comparte, y reiterando que esta refleja el sentir de todo el mando militar y todos los soldados y policías.

En el debate que se dio la semana pasada, reflejó la importancia de tener un marco de actuación que responda a la realidad operacional que se vive en el territorio colombiano, y que en todo caso, será norma de excepción, aplicable solo cuando las condiciones lo ameriten, incluso para eventos de conflicto internacional.

Adicionalmente, se dio un pleno reconocimiento a la relevancia de que nuestros operadores judiciales cuenten con la formación y adecuado conocimiento en Derecho Internacional Humanitario (DIH), así como también, de continuar garantizando la independencia e imparcialidad de la JPM respecto del mando militar.

1. Objetivo del proyecto

Desde que se inició el trámite legislativo del proyecto reformativo de la Constitución Política, este ha tenido como objetivo principal superar una serie de vaivenes legales que han ocasionado un deterioro en la seguridad jurídica de los militares y policías. En esencia, la propuesta de reforma ha mantenido su foco en 3 puntos:

- El primero, como ya se ha señalado, **la aplicación del DIH**, toda vez que no existe certeza respecto de las normas que aplican los operadores judiciales a la hora de investigar y juzgar conductas criminales que ocurran en el marco de un conflicto armado.

- El segundo punto se centraba en fijar reglas apropiadas para la **distribución de competencias entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción penal militar**. Así, se construyó un supuesto de conocimiento de la JPM como jurisdicción especializada acorde con el 221 superior vigente, que se veía excepcionado por listado de conductas que nunca irían a conocimiento de la jurisdicción penal militar, dada su connotación de graves violaciones a los derechos humanos, y se planteaba la definición en ley posterior de conductas incluidas en dicho listado de exclusiones como violencia sexual y ejecuciones extrajudiciales.

- El tercer punto, el **fortalecimiento de la independencia de la JPM** del mando institucional.

Como se manifestó, con votación casi unánime en la Comisión Primera, se acogió la proposición modificativa del gobierno, en la cual se mantuvo la línea idéntica de los puntos 1 y 3 previamente referidos, eliminando las referencias al segundo de los mismos.

Así, atendiendo a los cambios que se surtieron en el marco del primer debate de segunda vuelta en la Comisión Primera de Senado del Congreso de la República, y recogiendo las expresiones de los honorables Senadores, se reitera la importancia de que la Fuerza Pública cuente con una justicia especializada y adecuada, capaz de aplicar las normas del DIH en la investigación y juzgamiento de conductas punibles cometidas por miembros de la Fuerza Pública, pero que a su vez sea independiente y autónoma del mando militar. Lo anterior, como se ha reiterado, redundará en beneficio de las personas que están sien-

do investigadas y juzgadas, así como las otras que sean partes dentro del proceso.

La misma situación habrá de suceder en relación con la justicia ordinaria, la cual es competente para conocer de algunos delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública. Así, los operadores de esta jurisdicción deberán aplicar las normas que corresponden a los delitos cometidos en el marco del conflicto armado en estricto cumplimiento del DIH.

Corresponde entonces, profundizar en los cambios que se dieron con la proposición presentada en el primer debate de segunda vuelta.

2. Contenido y modificaciones

Ha sido característico en el trámite de este proyecto de acto legislativo, esclarecer las preocupaciones de la ciudadanía, de partidos políticos y organizaciones no gubernamentales de todas las tendencias, con el fin de garantizar que esta enmienda constitucional cumpla su objetivo dentro del mayor equilibrio, y responda de manera justa a los valores y principios básicos que rigen nuestro Estado social de derecho. De ahí, la importancia de adoptar las modificaciones al texto que se proponen en esta ponencia, las cuales se precisan a continuación:

2.1. De las conductas

Atendiendo a la propuesta hecha por el Senador Roosevelt Rodríguez, y con el fin de ser más precisos en la redacción se considera jurídicamente apropiado cambiar el término “conductas” por “conductas punibles” tanto en el inciso 1° y 2°, del artículo 1°, de la presente reforma.

Dicha expresión permitirá que el legislador, si así lo estima conveniente, defina los tipos penales que se requieran para que cada una de las conductas punibles sean debidamente investigadas y juzgadas de acuerdo con los elementos objetivos y subjetivos de cada delito. De esta manera, también se respeta el margen del legislador para crear delitos dentro de los parámetros trazados por el constituyente.

2.2. Importancia de aplicar el Derecho Internacional Humanitario

Como se ha mencionado anteriormente, en el marco de un conflicto armado, es importante que se asegure la aplicación del DIH. La realidad colombiana requiere que se establezca un marco normativo claro para que las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública puedan ser investigadas y juzgadas con apego al mismo en las condiciones que el DIH señala.

Es importante resaltar que en situaciones de conflicto el DIH es la ley aplicable al mismo. Su aplicación como tal, en nada debilita el respeto y garantía permanente de los Derechos Humanos en nuestro país, por el contrario, reflejan el respeto y compromiso del Estado colombiano frente a los derechos y garantías de los ciudadanos.

Bajo esta misma línea, la Senadora Viviane Morales manifestó que era esencial la aplicación del DIH, marco legal propio para el uso de la fuerza en tiempos de guerra, precisando igualmente que el DIH debe aplicarse al momento de valorar la conducta del miembro de la Fuerza Pública que comete un delito en el marco del conflicto armado. Lo anterior, demanda valorar el catálogo normativo que regula la condición de hostilidades frente a la conducta del militar o policía y así establecer si se respetaron o no

esos principios lo que comporta hacer su valoración en el marco del Código Penal o Penal Militar.

2.3. De la supresión del inciso 2° del proyecto de acto legislativo radicado para primer debate de segunda vuelta

El antiguo inciso 2° del texto de Acto Legislativo, hacía referencia a la lista de delitos y/o conductas que de plano estarían excluidas de la competencia de la JPM. Dentro del texto se hacía referencia clara a que en ningún caso:

“La Justicia Penal Militar o Policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni las conductas de genocidio, desaparición forzada, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Tampoco será competente para conocer de las ejecuciones extrajudiciales tales como los homicidios cometidos contra personas puestas fuera de combate o en situación de indefensión. Las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo las conductas anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales”.

Dicho inciso generó discusiones en algunos sectores, pues consideraron que se abría la puerta a que conductas tales como las ejecuciones extrajudiciales fuesen trasladadas a conocimiento de la JPM. Pese a que el Congreso y el mismo gobierno de manera reiterada y enérgica manifestaron que no era esa la intención proyecto de acto legislativo, y que se propusieron redacciones diversas en tal sentido, buscando asegurar que dichos traslados no se produjeran, las dudas persistían.

Adicionalmente, otros sectores manifestaron que la lista de delitos generaba confusiones interpretativas en tanto algunas de las conductas no estaban tipificadas en el ordenamiento jurídico colombiano, aspecto que en opinión de algunos, generaría incluso discusiones sobre la competencia para conocer de algunas conductas, entre la justicia ordinaria y la JPM.

De otra parte, hubo también voces que expresaron su inconformidad, por considerar que dicha lista generaba un debilitamiento de la JPM, al imponer desde la Constitución misma unos criterios de exclusión para el conocimiento de algunos delitos, desconociendo desde la norma fundamental la esencia misma del fuero militar y de la jurisdicción especializada, y limitando en la práctica el conocimiento de esta jurisdicción solo a ciertos delitos de menor relevancia.

En este sentido, dadas las discusiones profundas que en uno y otro sentido surgieron a lo largo del trámite, y teniendo en cuenta que la intención de buscar una mayor claridad en la distribución de competencias entre jurisdicción ordinaria y jurisdicción penal militar no se estaba cumpliendo, acorde con la proposición del Gobierno, que fue acogida en el seno de la Comisión, se eliminó el inciso transcrito previamente.

Así, se mantiene en ese punto sobre jurisdicción el estado actual sin modificación alguna, y se daría por terminado todo espacio para la discusión sobre el particular, y el acto legislativo mantiene su foco en los otros aspectos fundamentales e igualmente relevantes.

Dicha modificación no genera ninguna irrupción en los objetivos y propósitos del acto legislativo, los cuales como se ha mencionado antes giran en torno a que exista una justicia eficaz, independiente, que aplique el marco normativo requerido para la realidad colombiana, y que se brinde las garantías jurídicas necesarias para las personas que están siendo investigadas y juzgadas, y para la población en general.

Además debe tenerse en cuenta que los límites de competencia de la JPM frente a tipologías como genocidio, tortura, lesa humanidad, desaparición forzada, ya han sido señaladas por la Corte Constitucional y por el legislador al establecer los delitos exceptuados de la competencia de la JPM en el artículo 3° de la Ley 1407 de 2010.

2.4. De la supresión del parágrafo transitorio

Teniendo en cuenta que del texto se suprime la lista de delitos que pretendía generar claridad sobre los delitos que serían excluidos de plano de la JPM, se consideró que en pro de la coherencia material del texto, era igualmente necesario suprimir el parágrafo transitorio en el cual se le otorgaba la facultad a la Fiscalía General de la Nación para verificar en qué casos las conductas que identifican todos los procesos que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública, y trasladar a la JPM aquellos donde no se cumplan los supuestos para la competencia de la jurisdicción ordinaria. Dicha facultad se le otorgaba igualmente para los casos que cursan en la JPM y que podrían ser de competencia de la justicia ordinaria.

Así las cosas, al eliminar las reglas de competencia que se establecían en los primeros incisos, el parágrafo transitorio carece de sentido, pues no es necesario precisar las competencias que tendría la Fiscalía General de la Nación durante el periodo de transición.

En coherencia con lo anterior, y ya que el texto no hace referencia a las ejecuciones extrajudiciales como delitos que no serán nunca de conocimiento de la JPM, no se considera pertinente que para efectos de este texto se consagre en la Constitución la obligación de definir qué se entendería por “ejecución extrajudicial”. Lo anterior, no significa que el legislador dentro de sus competencias ordinarias no pueda tipificar dicha conducta para incluirla dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

2.5. De la supresión del parágrafo sobre justicia transicional

En consonancia con lo mencionado anteriormente, en relación con el deseo de enfocar el proyecto de acto legislativo únicamente a los pilares básicos que se han mantenido presentes en el texto, se consideró suprimir el parágrafo relacionado con la justicia transicional.

En debates anteriores, la Plenaria del Senado había manifestado preocupaciones respecto de la aplicación de la justicia transicional para miembros de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, el texto radicado para el quinto debate incorporaba un parágrafo en el que se pretendía dar claridad sobre la competencia respecto de qué órganos judiciales o extrajudiciales serían los competentes en un contexto de justicia transicional, y así evitar la posibilidad de que tres jurisdicciones (ordinaria, penal militar, justicia

transicional) pudieran funcionar simultáneamente y crear conflictos de competencias.

Como se ha mencionado anteriormente, dado que este Acto Legislativo suprime cualquier referencia a reglas de competencia en relación con la JPM o la justicia ordinaria, se consideró coherente suprimir cualquier otra alusión a reglas de competencia dentro del texto.

En cualquier caso, se deja constancia de que el proyecto de acto legislativo nunca ha buscado atribuirle a la JPM la posibilidad de aplicar mecanismos de justicia transicional.

Como Ponente estimo de la mayor relevancia seguir fomentando la realización de espacios de participación para debatir el texto con las modificaciones aquí presentadas y aquellas que tengan lugar en futuros debates.

A pesar de los cambios sugeridos, tal y como puede observarse el espíritu del texto se mantiene incólume y conserva su integridad material.

3. Pliego de Modificaciones

Como expresé anteriormente y para dar mayor claridad, se propone cambiar la frase “conductas”, por “conductas punibles”, en el primer inciso y segundo inciso del artículo 1°.

De este modo el artículo 1° quedaría así:

Artículo 1°. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

De las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar o Policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.

La Justicia Penal Militar o Policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.

4. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Plenaria de Senado, debatir y aprobar en segundo debate de segunda vuelta el **Proyecto de Acto Legislativo número 022 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara**, por medio del cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia, con el pliego de modificaciones adjunto.


MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
Senador Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 167 DE 2014 CÁMARA 022 DE 2014 SENADO

por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

De las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la Justicia Penal Militar o Policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.

La Justicia Penal Militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.


MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
Senador Ponente.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe

El Presidente,

Juan Manuel Galán Pachón.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA (SEGUNDA VUELTA)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 22 DE 2014 SENADO, 167 DE 2014 CÁMARA

por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 221 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

De las conductas cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribu-

nales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En la investigación y juzgamiento de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetiva del Derecho Internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de este. Los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la justicia penal militar o policial que conozcan de las conductas de los miembros de la Fuerza Pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario.

La justicia penal militar o policial será independiente del mando de la Fuerza Pública.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue Aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 22 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia, Segunda Vuelta, como consta en la Sesión del día 14 de abril de 2015, Acta número 42.

Ponente,

PONENTE:

 MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
 H. Sumador de la República
 Presidente,

 H.S. JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN
 Secretario General,

 GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

* * *

HSALM - 765 -15

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2015 SENADO

por medio de la 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. Acumulado con el Proyecto de ley número 140 de 2015 Senado.

Doctor

Juan Manuel Galán Pachón

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

E.S.M.

Referencia: Proyecto de ley número 157 de 2015 Senado, por medio de la 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. Acumulado con el Proyecto de ley número 140 de 2015 Senado.

En los siguientes términos rindo el informe de primer debate del proyecto de la Referencia, al cual

fui designado como ponente por la Mesa Directiva de Comisión Primera de Senado.

Antecedentes del proyecto:

El 17 de marzo del presente año fue radicado en Secretaría General de Senado el Proyecto de ley número 140 de 2015, por la cual se prorroga el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, respecto del periodo de toma de declaración para la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, presentado por el Procurador General de la Nación doctor *Alejandro Ordóñez Maldonado* y como coadyuvantes los honorables Senadores *Manuel Enríquez, Roy Barreras, Juan Manuel Galán* y otros. Este proyecto fue consignado en la *Gaceta del Congreso* número 125 de 2015.

Este proyecto tenía por objeto la prórroga del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, bajo la justificación de que la vigencia del mismo para hacer el registro de víctimas se cumple el 10 de Junio de 2015 y que hasta el momento no se ha podido atender la totalidad de la población que tiene derecho debido a los problemas de cobertura que se han presentado y a la implementación hasta hace 2 años de la inscripción de las víctimas colectivas.

Es por ello que en el proyecto de ley presentado por el señor Procurador General de la Nación se argumenta que “(e)n consecuencia y ante la imposibilidad de que al 10 de junio de 2015, se le haya garantizado a la totalidad de la población que se considere víctima del conflicto, la activación del sistema para hacer efectivas las medidas a las que considera tiene derecho, a través de la declaración ante el Ministerio Público de los hechos victimizantes y de la solicitud de su inclusión en el Registro Único de Víctimas, este proyecto de ley pone en consideración del órgano legislativo la prórroga por un (1) año del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, a fin de ampliar el plazo o tiempo establecido para el ejercicio de tal derecho, a partir de la promulgación de la ley, y así entregar a las víctimas una garantía material a su solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas, hasta el año 2016¹”.

El día 22 de abril de 2015 fue radicado en Secretaría General de Senado el Proyecto de ley número 156 de 2015, por medio de la 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, presentado por la honorable Representante *Clara Rojas*. Este proyecto fue consignado en la *Gaceta de Congreso* número 228 de 2015.

El presente proyecto tiene por objeto, al igual que el Proyecto de ley número 140 de 2015 Senado, prorrogar el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 pero por un término de dos años. Adicional trata otras disposiciones que formalizan aspectos que la jurisprudencia ya ha establecido.

El día 28 de abril de 2015 la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado, mediante Acta MD-31, teniendo en cuenta que el objeto principal de ambas iniciativas es ampliar la vigencia del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, decidió acumular ambos proyectos.

¹ Tomado de la *Gaceta de Congreso* número 125 de 2015.

Contenido del proyecto:

El presente proyecto de ley acumulado tiene por objeto realizar ajustes a la Ley 1448 de 2011, adecuando la misma a la realidad del conflicto, la situación de las víctimas y el desarrollo jurisprudencial en materia de garantías, beneficios y derechos.

Esta iniciativa busca en su primer artículo dotar de una mayor garantía a las víctimas del conflicto armado en lo que respecta a la inscripción en el Registro Único de Víctimas ampliando la vigencia del artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 por dos años.

En el artículo 2° se busca que la Autoridad Nacional de Televisión conceda un minuto en televisión nacional en franja de alta audiencia para que se informe a todos los colombianos y colombianas, y en especial a las víctimas, en que conste el programa de víctimas y cómo se accede a este.

En el artículo 3° pretende formalizar el concepto de desplazamiento “intraurbano” como una forma de desplazamiento para que el operador no desconozca los avances que ha realizado la jurisprudencia.

En su artículo 4° el proyecto pretende “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 ilegales²”.

Finalmente señala este proyecto de ley busca que las víctimas tengan acceso a la información o expedientes sin que medie representante legal, evento que representa un desgaste para las víctimas y un elemento injustificado en el derecho al acceso a la información.

Consideraciones generales

La Ley 1448, se propone como lo señala su objeto, ser una ley que intenta el compendio de medidas judiciales, administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas en beneficio de las víctimas del conflicto armado, dentro de un marco de justicia transicional; con lo cual se establecen dos de los ejes centrales de la ley, cuales son; (1) el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado y (2) el marco de la Justicia transicional, elevada como política pública a la ley y posteriormente llevada a la Constitución Política, por medio de la reforma al Marco Jurídico para la Paz en el año 2012.

Sobre este reconocimiento jurídico a las víctimas contenido en el texto legal se expresa la Corte Constitucional en la Sentencia C- 250 del 2014;

La Corte Constitucional ha acogido un concepto amplio de víctima o perjudicado, al definirla como la persona ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de este y el delito que lo ocasionó. El daño sufrido no necesariamente ha de tener carácter patrimonial, pero se requiere que sea real, concreto y específico, y a partir de esta constatación se origina la legitimidad para que participe en el proceso penal para buscar la verdad y la justicia y ser titular de medidas de reparación. Igualmente que se ha entendido que no se ajusta a Constitución las regulaciones que restringen de ma-

nera excesiva la condición de víctima y que excluyan categorías de perjudicados sin fundamento en criterios constitucionalmente legítimos³.

Producto de la necesidad de superar los efectos y consecuencias del conflicto armado que desde hace más de 50 años a martirizado al país la Ley 1448 de 2011, reconoce la existencia del conflicto armado interno y la necesidad de reparar a las víctimas dejadas por el mismo en los términos señalados arriba, garantizando de igual forma sus derechos a la verdad y a la justicia⁴. En tal sentido, la ley estableció en su artículo 155 un término de cuatro años para el registro y reconocimiento de que quienes hayan sido víctimas antes de la entrada en vigencia de la ley, en junio del 2011.

Al respecto y según la autora honorable Representante Clara Rojas: “Las cifras de la Unidad de Víctimas son contundentes: Siete millones doscientos un mil (7.201.000) víctimas registradas en total, de las cuales cinco millones quinientos cuarenta y ocho mil cuatrocientos treinta y uno (5.548.431) son sujetos en este momento de medidas de asistencia y reparación⁵”.

Las cifras expuestas por la Unidad Especial Para la Atención y Reparación a Víctimas en su página de internet, nos muestra⁶:

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 declaraciones entregadas el 1° de octubre del 2014 a la cadena radial *Caracol*, el Fiscal General de la Nación reconoció la existencia de más de 300 mil hechos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, susceptibles de ser incorporados a los expedientes objeto de la competencia del ente investigador, con relación al universo de las víctimas que se han acogido a la Ley 1448 de 2011.

En el mismo sentido el Informe *Basta ya del Grupo de Memoria Histórica* consigna las siguientes cifras, extraídas del análisis comparativo del Registro Único de Víctimas, implementado por la Ley 1448; y que consignan más de 200 mil muertos con ocasión del conflicto armado en Colombia;

Al 31 de marzo del 2013, el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas reportó que 166-069 civiles fueron víctimas fatales del conflicto armado desde 1985 a la fecha. Sin embargo, este balance es parcial debido a que el marco legal solo reconoce a las víctimas a partir del 1° de enero de 1985, lo que excluye a 11.238 víctimas documentadas en la base de datos del GMH entre 1958 y 1984. Así mismo es importante señalar que en el RUV no están incluidos los combatientes muertos en las acciones

³ Corte Constitucional, Sentencia C-250 del 2012. Op.cit.

⁴ Tomado de la *Gaceta del Congreso* número 228 de 2015

⁵ *Ibíd.*

⁶ <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>, consultado el 22 de abril de 2015.

² Tomado de la *Gaceta del Congreso* número 228 de 2015.

bélicas. De acuerdo con la investigación del GMH entre 1958 y 2012, murieron 40.787 combatientes. Es así como al compendiar estas cifras es posible afirmar que el conflicto armado colombiano ha provocado aproximadamente 220 mil muertos. De estas muertes el 81,5% corresponde a civiles y el 18,5% a combatientes⁷.

Las dimensiones del daño ocasionado en estos procesos han sido cuantificadas de la siguiente manera, según las investigaciones de investigadores como Garay 2012 y Bello 2012, citadas en el texto, *Diálogos de La Habana, miradas múltiples desde la universidad*;

*En términos materiales, entendidos como lucro cesante y daño emergente, la población desplazada en los últimos años perdió cerca de ochenta billones de pesos, lo que equivale al 12% del PIB, lo que ha implicado una pauperización de sus condiciones materiales de vida; el 46% era pobre, antes del desplazamiento, hoy es el 98%. Antes el 34% estaba por debajo de la línea de pobreza, mientras que hoy es el 76% (Garay, debates CID 2012). Pero las víctimas del desplazamiento forzado y de otros procesos de victimización no solo han sufrido el despojo de sus bienes muebles e inmuebles, sino también la pérdida de sus familiares, la erosión de costumbres ancestrales, la desterritorialización y el resquebrajamiento o pérdida irreparable de procesos cívicos, políticos y culturales. Lo anterior ha ocasionado desarraigos, desconfianza generalizada, pérdida de poder y de ciudadanía (Bello 2012)*⁸.

La honorable Representante Clara Rojas señala que se “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 incorporar a las personas víctimas del conflicto armado en el exterior*⁹, reconociendo sin embargo, que a la fecha no se tiene una claridad respecto de cuántas víctimas se encuentran en el exterior, ni cuántas víctimas faltan por registrarse; lo que nos lleva a un universo en el cual no se puede hablar de terminación de término 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.

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 ellos¹⁰.

Para el Procurador General de la Nación la inscripción el RUV no ha sido posible debido i) la falta de conocimiento de la ley en la población víctima; ii) la espera en la interoperabilidad de los registros existentes y el funcionamiento óptimo del RUV; iii) el lapso transcurrido entre la expedición de la ley y la creación e implementación de una herramienta o mecanismo óptimo y único para la recepción de dicha declaración; iv) la falta de implementación en todo el territorio nacional del mecanismo para la toma de declaración, entre otras.

Las anteriores son razones manifestadas para que se prorrogue el tiempo estipulado en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, se considera que la propuesta inicial del Procurador General de la Nación de dar un término de 1 año resultaría insuficiente y por eso se acoge la propuesta de la honorable Representante Clara Rojas, entendiendo que 2 años serían suficientes para realizar labores de pedagogía y plena inscripción de las víctimas en el RUV.

Texto propuesto para su aprobación:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2015 SENADO

por medio de la 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”, acumulado con el Proyecto de ley número 140 de 2015 Senado

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

⁷ Informe Basta ya del Grupo de Memoria Histórica Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica., pág. 32.

⁸ Rosero Labbe, Claudia Mosquera, Bello Albarracín, Martha Nubia, Ortegon Jairo, Quishpe Rafael Camilo, Sepúlveda, Erika. Debates en torno a las Víctimas del Conflicto Armado Interno dentro del actual proceso de negociación de finalización del Conflicto. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional de Colombia. Diálogos de La Habana, Miradas desde la Universidad. Primera Edición. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. 2013. Pág 230.

⁹ Unidad de Víctimas, Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, 2015, Pág. 146.

¹⁰ 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.

sus derechos y los trámites correspondientes 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 y razonable que remita a la posibilidad de que esto suceda de forma inminente, 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 parágrafo al artículo 36 de la Ley 1448 de 2011, del siguiente tenor:

Parágrafo 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:

Parágrafo 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 aplicarán 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.

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la honorable Comisión Primera Constitucional del Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 157 de 2015 Senado, *por medio de la 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* acumulado con el Proyecto de ley número 140 de 2015 Senado, en el texto original del Proyecto de ley número 157 de 2015 Senado.

Atentamente,


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador República
Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 246 - Martes, 28 de abril de 2015
SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado por la Comisión Primera segunda vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 022 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara, por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 157 de 2015 Senado, por medio de la 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. Acumulado con el Proyecto de ley número 140 de 2015 Senado	5