

Bogotá D.C, 7 de julio de 2023

Doctor
Fabio Raúl Amín Saleme
Presidente de la Comisión Primera
Senado de la República

Ref: Informe de ponencia **PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2023 SENADO – 157 de 2022 CÁMARA**, por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el Ministerio Público.

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera mediante Acta MD-32, informada el día 21 de junio de 2023, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley de la referencia.

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen:	Congresional
Autor:	Honorables Representantes JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ; JOHN FREDY NÚÑEZ RAMOS, JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO, JUAN CARLOS VARGAS SOLER, LEONOR MARÍA PALENCIA VEGA, KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR, GERSON LISÍMACO MONTAÑO ARIZALA, HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ
Proyecto Original:	Gaceta N° 1026/2022
Trámite en Cámara:	<p>Proyecto original radicado el 24 de agosto de 2022 y publicado en gaceta 1026 del 2 de septiembre de 2022. De conformidad con la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue asignado a la Comisión Primera. La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes designó al H.R. Orlando Castillo como ponente.</p> <p>El día 4 de octubre de 2022 el H.R. Orlando Castillo presentó ponencia para primer debate con modificaciones al proyecto original, y esta ponencia fue publicada en gaceta 1207 del 5 de octubre de 2022.</p> <p>El día 29 de noviembre de 2022 fue discutido en primer debate el proyecto y aprobado por unanimidad con modificaciones al articulado propuesto en la ponencia presentada.</p> <p>El día 24 de marzo de 2023 el H.R. Orlando Castillo presentó ponencia para segundo debate con ajustes de redacción al artículo 4, ponencia que fue publicada en gaceta 236 del lunes 27 de marzo.</p> <p>El 17 de mayo de 2023 fue discutido en segundo debate el proyecto y aprobado con modificaciones por la Plenaria de la Cámara de Representantes. El Texto Definitivo aprobado por Cámara fue publicado en gaceta 660 del 8 de junio de 2023.</p> <p>El día 14 de junio de 2023 fue radicado el expediente del proyecto en el Senado. El día 21 de junio de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado designó como ponente único del Proyecto en mención, al H.S Alfredo Deluque Zuleta.</p>

OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto ampliar los términos para que aquellas personas que se consideren víctimas del conflicto armado, dentro de lo establecido por la Ley 1448 de 2011 y que hayan sufrido hechos victimizantes con anterioridad y/o posterioridad a su promulgación, puedan rendir su declaración ante el Ministerio Público, en concordancia con las modificaciones propuestas por la Ley 2078 de 2021.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Nuestra Constitución Política consagra los derechos fundamentales que el Estado reconoce y debe garantizar a todos los residentes del país. Entre ellos se encuentran el derecho a la igualdad, desarrollado en el artículo 13, y el derecho a la vida *digna*, contenido en el artículo 11 que consagra el derecho a la vida e interpretado a la luz del artículo 1 que contiene el principio de la dignidad humana.

La Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, establece en su capítulo II los principios generales que rigen la aplicación de sus disposiciones. Entre esos principios se reiteran la dignidad y la igualdad.

Con el presente proyecto de ley se busca ampliar los términos previstos en los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011 para que las víctimas puedan rendir declaración ante el Ministerio Público, declaración que les permite tener reconocimiento como víctimas, posteriormente ingresar al Registro Único de Víctimas y acceder a las medidas de reparación y no repetición. El término legal para poder rendir declaración ante el Ministerio Público, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y por aquellos hechos victimizantes ocurridos con posterioridad a la promulgación y vigencia de la Ley en mención, quedaría de tres (3) años, y se otorgaría un plazo adicional -y transitorio- para que las víctimas que hayan sido victimizadas con anterioridad a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, y no hayan rendido declaración ante el Ministerio Público, puedan hacerlo, hasta enero de 2023.

Se busca entonces que las víctimas que por situaciones particulares que les hayan imposibilitado hacerlo, puedan ejercer su derecho a rendir declaración ante el Ministerio Público sobre las diferentes situaciones y hechos violentos que vivieron a raíz del conflicto armado que se registra en múltiples territorios del país, perpetrados por diferentes actores.

COMENTARIOS DEL PONENTE

Como lo ha señalado la Corte Constitucional en sus decisiones, la inscripción en el Registro Único de Víctimas sirve como herramienta para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado toda vez que es con esa inscripción que se materializa la condición de víctima y se obtiene el acceso a las medidas de reparación y protección¹. La rendición de la declaración ante el Ministerio Público por parte de las víctimas es la puerta de entrada a dicho Registro. En ese sentido, la Corte ha estimado que *“el plazo establecido en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 no es inflexible y ajeno a situaciones especiales de personas que, por distintas circunstancias (como, por ejemplo, el tipo de hecho victimizante que han padecido), tardan largo tiempo en decidir declarar como víctimas ante el Ministerio Público”*².

El hecho que la única excepción prevista para las víctimas rendir declaración en los plazos establecidos en la Ley sean situaciones de fuerza mayor y caso fortuito dificulta que buena parte de las víctimas puedan ser atendidas para declarar y ser posteriormente incluidas en el RUV. Probar la fuerza mayor o caso fortuito implica una alta carga que podría no cobijar aquellas víctimas que por miedo, amenazas, falta de acceso a dependencias del Ministerio Público, entre otras razones no rindieron declaración de manera oportuna, impidiendo a las víctimas acceder a sus derechos.

Aumentar el plazo para rendir declaración es una medida que atiene a los derechos a la igualdad y a la dignidad humana, y que responde a las necesidades de las víctimas, sujetos de especial protección, cuyas situaciones específicas les han impedido cumplir con el término establecido por la Ley pero que no deberían implicar que se les niegue u obstaculice la obtención de sus derechos a la verdad, la justicia y, puntualmente, la reparación. Hay casos, por ejemplo, en los cuales la víctima se encuentra en territorio, cerca a sus victimarios, y se ven impedidos a presentarse ante el Ministerio Público por miedo a represalias. Igualmente hay casos en los que la víctima ha perdido su sustento o sus fuentes de ingresos, su familia, su hogar, lo cual implica que la víctima priorizará su estabilización y recuperación del mínimo vital y de su seguridad sobre ir a rendir declaración, y esto puede tardar más de dos años.

El Informe Final de la Comisión de la Verdad publicado en 2022 hace referencia a estudios que señalan que las víctimas de violencia política o terrorismo presentan un aumento en problemas de salud entre 3.5 y 5 veces más que antes del hecho victimizante y como consecuencia de este. Es menester tener en cuenta que la

¹ Sentencia SU-599 de 2019, Sentencias T-163 y T-478 de 2017.

² Sentencia T-519 de 2017.

declaración ante el Ministerio Público implica revivir los hechos victimizantes, lo cual puede ser difícil o incluso imposible para una víctima que esté atravesando problemas de salud mental o física.

En este mismo informe la Comisión de la Verdad reconoce y alerta sobre el subregistro de las víctimas:

A pesar de que se han incorporado y ajustado indicadores para una adecuada caracterización poblacional a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y la creación de la Unidad de Víctimas, el subregistro persiste dadas las barreras para declarar la condición de víctima: miedo, desconocimiento de la ley, de los derechos que se protegen y la ruta de acceso a los mismos; las distancias geográficas en el caso de la población rural y étnica, y la desconfianza en las entidades del Estado.

La bancada de la paz trabajó con las víctimas este proyecto, escuchándolos y atendiendo a sus necesidades y buscando alternativas para que ellas puedan tener acceso a su reconocimiento como víctimas y a su reparación. Las víctimas son el centro de la Ley 1448 y de todos los instrumentos normativos tendientes hacia la paz. Se considera que este proyecto está alineado con poner como prioridad los intereses y derechos de las víctimas y con brindarles todas las facilidades que requieren para hacer valer dichos derechos.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Constitución Política de 1991

“ARTÍCULO 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.”

“ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
- 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (...)"

“Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.”

“Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.”

FUNDAMENTO LEGAL

- **LEY 5 DE 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso**

“ARTÍCULO 6°. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

(...)"

ARTÍCULO 139. Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 140. *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas. (...)

“ARTÍCULO 222. Presentación de Proyectos. *Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.”*

CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas: Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)

En todo caso, el artículo arriba señalado igualmente señala que *“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.”*

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”.

En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentó ponencia positiva y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al **PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2023 SENADO – 157 de 2022 CÁMARA** “Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el Ministerio Público” conforme al texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 338 DE 2023 SENADO – 157 de 2022 CÁMARA

“Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el Ministerio Público”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar los términos para que aquellas personas que se consideren víctimas del conflicto armado, dentro de lo establecido por el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 y que hayan sufrido hechos victimizantes con anterioridad y/o posterioridad a su promulgación, puedan rendir su declaración ante el Ministerio Público, en concordancia con las modificaciones propuestas por la Ley 2078 de 2021.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 61. La declaración sobre los hechos que configuran la situación del desplazamiento. La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los tres (3) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1 de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el Registro Único de Víctimas.

La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 155 de la presente ley. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial, así como el enfoque diferencial y debido proceso.

Parágrafo 1. Se establece un plazo de tres (3) años para la reducción del subregistro, periodo en el cual las víctimas del desplazamiento de años anteriores podrán declarar los hechos con el fin de que se decida su inclusión o no en el Registro.

Para este efecto, el Gobierno nacional adelantará una campaña de divulgación a nivel nacional incorporando las habilidades comunicativas para las personas con discapacidad cognitiva a fin de que las víctimas de desplazamiento forzado que no han declarado se acerquen al Ministerio Público para rendir su declaración.

Parágrafo 2. En las declaraciones presentadas tres (3) años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado.

En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.

Parágrafo 3. *En evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el término establecido en el presente artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento.*

La víctima de desplazamiento forzado deberá informar al funcionario del Ministerio Público, quien indagará por dichas circunstancias y enviará la diligencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que realice las acciones pertinentes de acuerdo con los eventos aquí mencionados.

Artículo 3º. *Modifíquese e inclúyase un parágrafo transitorio al artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:*

Artículo 155. Solicitud de registro de las víctimas. *Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público.*

En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La valoración que realice el funcionario encargado de realizar el proceso de valoración debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial, así como el enfoque diferencial.

Parágrafo. *Las personas que se encuentren actualmente registradas como víctimas, luego de un proceso de valoración, no tendrán que presentar una declaración adicional por los mismos hechos victimizantes. Para efectos de determinar si la persona ya se encuentra registrada, se tendrán en cuenta las bases de datos existentes al momento de la expedición de la presente ley.*

En los eventos en que la persona refiera hechos victimizantes adicionales a los contenidos en las bases de datos existentes, deberá presentar la declaración a la que se refiere el presente artículo.

Parágrafo transitorio. *Las personas que se consideren víctimas del conflicto armado en los términos del artículo 3º de la presente ley, cuya solicitud de inclusión en el Registro*

Único de Víctimas les fue negada por haber declarado

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Email: alfredo.deluque@senado.gov.co
Tel: 601 3823000 Ext 5133

 @deluque  @aldeluque  @deluque

extemporáneamente, o aquellas que no hayan rendido declaración ante el Ministerio Público y no estén cobijadas por circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, podrán rendirla hasta el 8 de enero de 2025, en concordancia con lo modificado por el artículo 2º de la Ley 2078 de 2021, “Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos número 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia”.

Artículo 4º. *La Procuraduría General de la Nación, en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, garantizando la participación activa y eficaz de la Mesa Nacional de Víctimas, en un plazo de tres (3) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, prorrogables por un término igual por una única vez, elaborará un Plan de Acción en el que se identifiquen y establezcan medidas tendientes a mitigar las barreras que limiten o impidan a aquellas personas que se consideren víctimas del conflicto armado, en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, realizar su declaración ante el Ministerio Público.*

Artículo 5º. *Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia hasta el diez (10) de junio de dos mil treinta y uno (2031) y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*



ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República