

Bogotá, D. C.,

Honorable Senador
CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de La República
Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 136 de 2016 Senado. *“Por medio del cual se reforma el Artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.”*

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por usted, procedo dentro del término previsto para el efecto a rendir el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera del H. Senado de la República, del Proyecto de Ley No. 136 de 2016 Senado. *“Por medio del cual se reforma el Artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.”*

1. OBJETO DEL PROYECTO.

La presente iniciativa tiene como objeto garantizar que las víctimas, de que trata la Ley 1448 de 2011, que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos.

Conviene resaltar que este proyecto de ley es el resultado de varios años de trabajo, producto de diferentes audiencias públicas, debates de control político, foros académicos, Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011, entre otros, con víctimas en Colombia y en el exterior, en países como España, Estados Unidos y Ecuador.

[Handwritten signature and date]
29-11-16
11:57

Así mismo se han llevado a cabo mesas de trabajo interinstitucionales con la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

Desde este espectro se han identificado las necesidades de las víctimas en el exterior para lograr un acceso eficiente a esta la Ley, no sólo en materia de divulgación, sino también en su ejecución y puesta en marcha desde los consulados del país.

De esta manera, esta importante iniciativa pretende ampliar la cobertura de los artículos 204 y 30 de la Ley 1448 de 2011, para que las víctimas colombianas en exterior sean orientadas e informadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.

“ARTÍCULO 30. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD. *El Estado a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas contempladas en esta ley, deberá promover mecanismos de publicidad eficaces, los cuales estarán dirigidos a las víctimas. A través de estos deberán brindar información y orientar a las víctimas acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos.”*

“ARTÍCULO 204. *El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30, garantizará que las víctimas de que trata la presente ley que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos.”*

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

2.1. Víctimas en el exterior carecen de enfoque especial en la Ley 1448 de 2011.

En el texto definitivo de la Ley 1448 de 2011, no se consideró un enfoque especial de aplicación para las víctimas en el exterior. En este sentido, temas esenciales como el del retorno, la restitución, la reparación, la inscripción al Registro Único de Víctimas son generales ante el panorama de ejecución en el exterior de la Ley.

Específicamente sólo se les menciona en algunos apartes de la ley, así:

Art° 66. *Retornos Y Reubicaciones.*

Parágrafo 2°. *La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente Ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo.*

Art° 149. *El Estado colombiano adoptará, entre otras, las siguientes garantías de no repetición:*

j) Difusión de la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior;

Art° 204. *El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30, garantizará que las víctimas de que trata la presente ley que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos.*

2.2. Ejecución tardía de la Ley de Víctimas en el Exterior.

No obstante, la realidad del colectivo de víctimas en el exterior vino a conocerse posteriormente a partir de estudios de ONG's especializadas en trabajo social con refugiados y exiliados en todo el mundo, en especial la ACNUR, que en 2012 publicó su anuario "Tendencias Globales 2012"¹ cifras de desplazamiento en el mundo, en el cual se evidenció que las víctimas Colombianas en el Exterior ascendían a cerca de 400.000. En 2014, ACNUR reafirmó que los colombianos en condición de refugio o similar podrían ascender a 500.000 debido al amplio sub-registro, dado que la mayoría de la migración forzada se da en un primer momento a través de fronteras en donde el control migratorio es mínimo.

2.3. Falta de Articulación para la atención integral de las víctimas en el exterior.

A pesar de los grandes esfuerzos que ha realizado la Cancillería a través de sus consulados y embajadas, no ha sido posible lograr la cobertura necesaria para avanzar con un ritmo eficiente en la búsqueda y reconocimiento de las víctimas en el exterior, así como en la difusión de la información para que esta población conozca las medidas a las que tiene derecho.

¹ Desplazamiento, el nuevo reto del siglo XXI. Tendencias Globales ACNUR 2012. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados.

En éste sentido, persiste el pronóstico negativo que para el 10 de junio 2017 no será posible inscribir a todas las víctimas, lo cual dejaría en estado crítico el reconocimiento de casi medio millón de personas desplazadas si para esta fecha se cierran las inscripciones en los consulados.

En éste sentido, se hace necesaria una articulación para que desde la Unidad de Víctimas, con apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información, se logre avanzar en la toma de declaraciones para la inscripción de víctimas de manera virtual, para así descongestionar los consulados y lograr una mayor cantidad de registros.

2.4. Plan retorno.

En este momento las víctimas en el exterior deben llegar a territorio nacional por sus propios medios y una vez en Colombia la Unidad de Víctimas realiza el acompañamiento para el retorno.

En este sentido, se considera imperativo el diseño y desarrollo de un plan para el retorno de las víctimas en el exterior, sobre todo de aquellas que se encuentran en territorios de frontera en condiciones de máxima vulnerabilidad (indocumentados, mujeres, niños). Así mismo de las víctimas que se encuentran en otros continentes, quienes se ven imposibilitadas en adquirir tiquetes aéreos para retornar al país. Por esta razón se autoriza al Gobierno Nacional para que, en caso de no contar con el presupuesto suficiente para la gestión del retorno, se acuerden convenios de cooperación con los Gobiernos de los países de acogida, para que, como un gesto humanitario, las víctimas puedan retornar por medio de vuelos programados con el apoyo de agencias internacionales, de forma gratuita.

De igual manera por medio del presente proyecto de ley se busca articular los mecanismos para el acompañamiento al retorno con la Ley 1565 de 2012, por medio de la cual se debe garantizar la inclusión laboral y productiva de los retornados.

Conforme con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, del 12 de noviembre de 2016, se contemplaron procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior, de la siguiente manera:

“5.1.3.5. Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior.

(...)

*En cuanto al gran número de víctimas que debieron abandonar el país como consecuencia de diferentes violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH con ocasión del conflicto, el Gobierno Nacional, en desarrollo de este Acuerdo, **fortalecerá el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior**, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, **mediante la puesta en marcha de planes de “retorno acompañado y asistido”**. El retorno asistido consistirá en promover condiciones para facilitar su retorno al país y la construcción de su proyecto de vida, incluyendo condiciones dignas de acogida a través de la coordinación de estos planes con la oferta institucional específica para garantizar progresivamente el acceso a derechos básicos, al empleo digno, vivienda, salud y educación en todos los niveles según las necesidades de cada quien. Se priorizará su reubicación en los lugares desde donde tuvieron que partir respetando la voluntad de la víctima. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para articular estos planes, donde haya lugar, con los diferentes planes y programas acordados, en particular los PDET.”* (Negrilla fuera de texto)

2.5. Víctimas en el exterior, base para la construcción de paz estable y duradera en el exterior.

Se considera que, es necesario fortalecer la política pública y la legislación en favor de las víctimas en el exterior, como muestra de que la PAZ es un proceso incluyente y no solo discursivo. Por ello es necesario reconocer que una Paz Estable y Duradera, como la proyecta el Gobierno Nacional y como la espera el país, no será posible sin el reconocimiento e inclusión adecuada de las víctimas en el exterior dentro de éste importante proceso, que marcará de manera definitiva la vida nacional y la historia del país en el corto plazo y en las décadas subsiguientes. Este proyecto es un acto de paz y rendirá frutos en pro de la aceptación y buen recibo de los postulados hacia el post-acuerdo para la comunidad de colombianos en el exterior.

En vista de lo anterior, es necesario que se desarrollen campañas de difusión de los beneficios de la Ley de Víctimas en el exterior, así como para extender en los países con mayor número de colombianos, una pedagogía sobre los Acuerdos de la Habana, para que los connacionales conozcan sus derechos y puedan aportar a la construcción de la Paz de Colombia.

Sobre este punto la Unidad de Víctimas² agrega:

En este sentido consideramos que, es necesario fortalecer la política pública y la legislación en favor de las víctimas en el exterior, como muestra de que la PAZ es un proceso incluyente y no solo discursivo.

Si bien los resultados del plebiscito realizado el pasado 2 de octubre de 2016 no conllevaron a la refrendación del acuerdo definitivo al cese del conflicto, en el marco de la justicia transicional cuyo objetivo es “garantizar que los responsables de las violaciones al Derecho Internacional Humanitario violaciones graves y manifiestas a las normas de Derechos Humanos, rindan las cuentas, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas” se mantiene la necesidad de ajustar la atención y reparación integral a las víctimas que se encuentran fuera del territorio nacional.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

Resumen de las modificaciones al artículo 204 de la Ley 1448 de 2011.

Artículo 1° al Artículo 204 de la Ley 1448 de 2011 se le plantean las siguientes modificaciones:

3.1. Se busca fortalecer las acciones para las víctimas en el exterior, con base en los artículos 49, 51, 60, 61, 66, 67, 68, 69, 72, 98, 139, 140, 145, 149, 155, 175, 176.

3.2. Busca que El Gobierno Nacional se percate de la necesidad del reconocimiento de las víctimas colombianas en el exterior, y así emprenda la búsqueda en establecer acuerdos humanitarios, para garantizar el efectivo reconocimiento de las víctimas en el exterior por parte de la y promover la definición de un status migratorio definido y permanente.

Según la ACNUR en su último informe de Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado³, Colombia se mantiene entre los primeros 10 países con más desplazamiento al exterior con cerca de 90.000 refugiados y cerca de

² Análisis Proyecto de Ley víctimas en el exterior “Por medio del cual se reforma el Artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones. Unidad de Víctimas, proyectado por GLADYS PRADA Subdirectora General UARIV.

³ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>. Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado. Forzados a Huir. 2015. Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados ACNUR.

250.000 nacionales en condición similar a la de refugiados, sumando así 340.200 víctimas en el exterior, sin tener en cuenta el sub-registro que podría ascender a las 500.000⁴ según la misma ONG. Frente a ello es evidente que el esfuerzo del Gobierno para la atención integral de las víctimas debe extenderse al campo del diálogo con los países destino de las víctimas para garantizar la protección de sus Derechos Humanos, y en este sentido solicitar la formalización de su status migratorio y el acceso a servicios básicos de salud, educación y oportunidades de empleo.

3.3. Se amplía el plazo para la recepción de solicitud de inscripciones al Registro Único de Víctimas en el exterior; en un término de dos años (2) contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

En este mismo sentido, tanto la Procuraduría General de la Nación y el Congreso identificaron la necesidad de ampliar el plazo y se radicaron los Proyectos de Ley 140/2015 Senado y 157/2015 Senado, con el fin de extender por dos años la inscripción de víctimas en el exterior, entre otras disposiciones. No obstante ambas iniciativas fueron archivadas por tránsito a nueva legislatura.

Esta extensión del plazo es imperante dado que la inscripción es la condición para acceder a los beneficios de la Ley 1448 de 2011 y de ser reconocidos como víctimas del conflicto y así gozar de los derechos a la verdad, reparación, restitución de tierras y garantías de no repetición.

3.4. Se encarga a la Unidad de Víctimas, al Ministerio de Relaciones Exteriores y a Min TICS, para coordinar y reglamentar la recepción de solicitud de inscripción virtual de las víctimas en el exterior.

Con esta medida se propone generar un fortalecimiento técnico interinstitucional para la recepción de solicitudes de inscripción. Con ello se busca que las víctimas no tengan necesidad de ir al consulado, visita que puede interferir con su status de asilo conforme a las condiciones de los países de acogida. Así mismo, muchas de las personas situación de refugio o similares tienen temor de acercarse al consulado por considerar que la declaración de los hechos sufridos puede conllevar a un nuevo riesgo o persecución, es decir a una nueva victimización por parte de los responsables.

Por otra parte, teniendo en cuenta las condiciones precarias de las víctimas, el visitar el consulado puede significar el traslado de una ciudad o de un país a otro,

⁴ 2008. PPT. ANCUR. John Fredriksson. Dos caras de una crisis humanitaria: El desplazamiento interno en Colombia y la figura del refugio en la región Andina. *Caracas – Venezuela/25 de Abril de 2008.*

lo cual requiere un presupuesto para los viáticos que en la mayoría de casos la víctima no puede acudir.

Por estos motivos, la toma de declaración virtual permitirá la descongestión de los funcionarios en los consulados, quienes pueden tardar hasta una jornada completa por cada toma de declaración, lo que desincentiva que las víctimas que están esperando su turno regresen.

Esta medida no significa el traslado de la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de los consulados para la toma de declaraciones, el objetivo de la reforma al artículo es que el consulado pueda contar a su vez con una plataforma virtual a la que los visitantes puedan acceder desde el consulado a la orientación integral para las víctimas, creando un nodo en línea con la Unidad de Víctimas para el apoyo logístico de la planta de funcionarios de la misión consular.

Así mismo, se propone que las personas puedan acceder a la atención de la Unidad de Víctimas desde cualquier lugar del mundo a través de esta alternativa virtual.

3.5. La Unidad de Víctimas podrá realizar jornadas especiales de toma de declaraciones e inscripción de víctimas, en los países con mayor número de víctimas, con especial enfoque en los países fronterizos.

Esta medida faculta a la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas para realizar jornadas especiales en países de frontera con alta concentración de población colombiana víctima del conflicto, y con pocas posibilidades de acceso a los servicios del Estado colombiano o al Consulado.

Asimismo estas jornadas permitirán el registro de una mayor cantidad de personas con el apoyo del personal calificado y a su vez es la oportunidad de identificar las necesidades específicas de la comunidad y sus condiciones de vida. De tal manera que puedan acceder de forma inmediata a las medidas de atención humanitaria contenida en la Ley 1448 de 2011 y del Derecho Internacional Humanitario dado el caso.

3.6. Las víctimas colombianas en el exterior podrán solicitar de manera voluntaria la compensación en dinero en lugar de la restitución de tierras a que tengan derecho, una vez declaren su voluntad de no retorno.

El trámite de restitución de tierras, encargado a la Unidad de Restitución de Tierras, implica un proceso más complejo en el cual la víctima, de no tener una

voluntad de retorno o de no poder hacerlo por su condición de refugiado, deberá nombrar un apoderado en Colombia que haga sus veces para los efectos y actos jurídicos a que haya lugar. Así mismo para la venta eventual del bien y su consignación al propietario víctima en el exterior.

Ya sea que la víctima haya perdido parcial o totalmente el contacto con sus familiares o personas de confianza en el país, o que en su autonomía decida voluntariamente no retornar al país. La Restitución se convierte en un proceso extenso y difícil para los residentes en el exterior. Mediante la modificación propuesta se busca facilitar el trámite de la compensación económica en lugar de la restitución, de tal forma que la persona pueda gozar de la compensación en el país de residencia sin necesidad de acudir a terceros para la materialización de la medida. Así también facilita la administración de las tierras por parte de la Unidad de Tierras, ya que al momento de la compensación económica, las tierras o bienes a los que tenía derecho la víctima en el exterior podrán pasar al Fondo de Tierras para que otra víctima pueda beneficiarse.

3.7. Se encarga al Gobierno Nacional a través de los consulados de Colombia en todo el mundo, conmemorar el Día de la memoria y Solidaridad con las Víctimas, y realizar las acciones previstas para la reparación simbólica y memoria de las víctimas en el exterior.

Actualmente la implementación de la Ley 1448 de 2011 se ha orientado en virtud única de la inscripción de las víctimas. El objetivo del numeral propuesto es el de activar las demás medidas de reparación, no solo las económicas, sino aquellas que conllevan a la reparación simbólica y reconocimiento de su condición de víctimas mediante actos culturales y de conmemoración, con participación incluyente y que se desarrollen en el exterior.

En Colombia el 09 de abril se conmemora el Día de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, día en el que el Congreso en Pleno sesione de manera extraordinaria y abre su espacio para que las víctimas participen. Sin embargo, las víctimas en el exterior no son convocadas a este espacio, y los actos que se llevan a cabo en el exterior son de iniciativa de la comunidad o de algunos cónsules. Con ésta modificación se busca que ésta conmemoración sea hecha en todos los consulados de Colombia en el mundo.

3.8. Las víctimas en el exterior podrán reclamar su libreta militar definitiva en el consulado más próximo a su residencia o vía correo certificado en el caso en que resida en una ciudad o país que no cuente con sede de la misión diplomática colombiana.

Actualmente, la Ley 1448 de 2011 establece que las víctimas del conflicto no tendrán que prestar Servicio Militar Obligatorio. Sin embargo, para los colombianos en el exterior que están inscritos en el Registro Único de Víctimas - RUV- no existe una ruta de solicitud y entrega de la Libreta Militar en el exterior. Por tanto, el presente numeral busca que exista un procedimiento en el que la víctima no tenga que regresar al país para reclamar su Libreta Militar o ir al consulado más cercano en caso en que no resida en la misma ciudad y/o país; sino que pueda recibir su documento por correo.

3.9. El Gobierno Nacional podrá acordar convenios de cooperación internacional para asegurar el retorno de las víctimas en el exterior que expresen su voluntad de retorno.

En concordancia con el parágrafo 2° del artículo 66° de la ley 1448 de 2011 y los artículos 3° y 4° de la Ley 1565 de 2012, el Gobierno Nacional tiene obligación de crear un Plan de Retorno para las Víctimas.

Una vez en territorio nacional se pueden activar los mecanismos interinstitucionales con los entes territoriales y gobiernos locales, así como de cooperación con las misiones de ONG's para el reasentamiento de la población desplazada⁵.

3.10. Las distintas autoridades educativas, pondrán su oferta institucional a disposición, para que las víctimas puedan acceder a las medidas en materia de educación que trata la ley 1448 de 2011, desde el exterior.

Actualmente las Instituciones Educativas cuentan con una amplia oferta para la población víctima conforme al Art° 51 de la Ley 1448 de 2011, sin embargo, por no encontrarse en territorio nacional y ser la mayoría de programas presenciales, las víctimas en el exterior se ven imposibilitadas para acceder de manera efectiva a su derecho a la educación.

Por tanto, se establece que las víctimas en el exterior puedan acceder a la oferta educativa en programas de educación de todos los niveles a distancia, sin requisito de retornar para obtener su título o para realizar los trámites de matrícula y curso de asignaturas. De tal manera que se haga efectivo su derecho a la educación y ello contribuya a su profesionalización y proyecto de vida en su país de residencia.

⁵ Numeral 10. Cap 6. Pag. 20. Orientaciones Generales a Víctimas en el Exterior. Unidad de Víctimas. Bogotá. 2014. <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/orientaciones-generales-victimas-en-el-exterior.pdf>

Mapa de opción con más votos por país



Connacionales víctimas en el exterior⁷.

Un deber del Estado colombiano es garantizar el derecho a la paz, y éste no puede alcanzarse si no se logra un reconocimiento pleno de las víctimas en el exterior.

Actualmente la Unidad de Víctimas ha recibido 5.581 solicitudes de inscripción en el Registro Único de Víctimas proveniente de 41 países y como una sola declaración puede referirse a varias personas esto ha permitido la inscripción de 9.777 en el registro.

Los 10 principales países desde donde se han recibido mayor cantidad de declaraciones son Ecuador con 1.274, Canadá con 974, Estados Unidos con 906, Venezuela con 741, España con 522, Panamá con 297, Costa Rica con 203, Chile con 165, Suecia con 62 y Francia con 52.

Discriminado por género, a la fecha existe 5.015 (51.29%) declaraciones de hombres, 4.603 (47.09%) de mujeres, 24 (0.25%) población lgbti y 135 (1.38%) no definido.

⁷ <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/connacionales-v%C3%ADctimas-en-el-exterior/8942>

Las personas incluidas por hecho victimizante arroja las siguientes cifras: 7.141 por desplazamiento forzado, 5.834 por amenaza y 1.903 por homicidio.

Por medio de la Circular 008 de 2015, la Unidad de Víctimas amplió el plazo para la inscripción de víctimas que vencía el 10 de junio de 2015, por dos años, hasta el 10 de junio de 2017.

La UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS ha recibido

5.581 SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN

en el Registro Único de Víctimas desde

41 países y se han valorado el **77,3%** del total

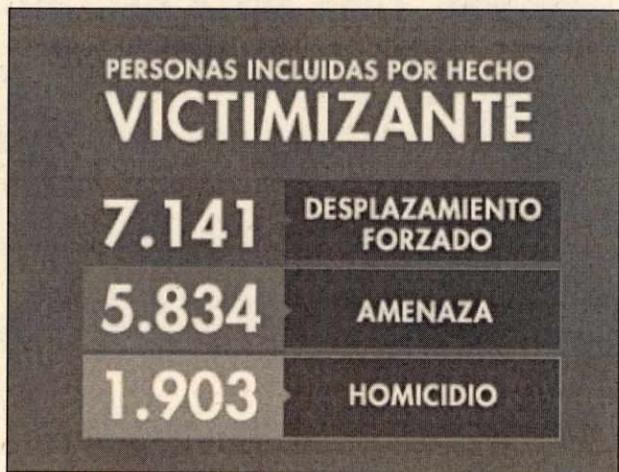
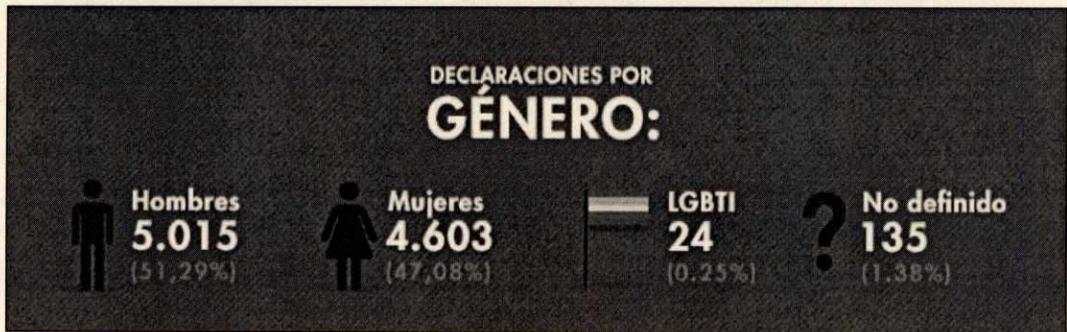


UNA SOLA DECLARACIÓN
PUEDE REFERIR VARIAS PERSONAS

Esto ha permitido la inclusión de

9.777 PERSONAS ÚNICAS

en el registro



5. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

5.1. REFERENTE NORMATIVO NACIONAL.

De acuerdo con el Artículo 22 de la Constitución Política de Colombia *“La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”* y los residentes en el exterior, como ciudadanos colombianos, están cobijados por la Constitución Política, sin importar su estatus migratorio, ni su causa de migración.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo tiene la función Constitucional de Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado (Art. 282 C. N.)

“Art. 282.- El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.”

En concordancia con estas funciones, se incluye dentro del articulado la competencia del Defensor del Pueblo para recibir las solicitudes de inscripción al Registro Único de Víctimas, en apoyo al Ministerio de Relaciones Exteriores, y con la colaboración de la Unidad de Víctimas y el Ministerio de Tecnologías de la Información para lograr esta tarea, que está estrechamente ligada a la protección de los derechos humanos de los colombianos en el exterior.

5.2. REFERENTE NORMATIVO INTERNACIONAL.

Derecho Internacional Humanitario.

El Comité Internacional de la Cruz Roja contempla a las personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario como los refugiados y los desplazados, de la siguiente manera⁸:

“Los refugiados son personas que han cruzado una frontera internacional porque corren el riesgo de ser perseguidas o han sido

⁸ <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/protected-persons/refugees-displaced-persons/overview-displaced-protected.htm>

perseguidas en sus países de origen. Los desplazados internos, en cambio, no han cruzado una frontera internacional pero, por algún motivo, se han ido de sus hogares.

La protección jurídica de los refugiados —en particular, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención de 1969 que regula los Aspectos Específicos de los Problemas relativos a los Refugiados en África— y el cometido del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) constituyen el marco general para la protección y la ayuda a los refugiados. Asimismo, los refugiados están protegidos por el derecho de los derechos humanos y, si se encuentran en un Estado que participa en un conflicto armado, por el derecho internacional humanitario.

Las disposiciones generales del derecho internacional humanitario protegen a los refugiados civiles en Estados donde tiene lugar un conflicto armado, pero éstos además reciben una protección especial conforme al Cuarto Convenio de Ginebra y el Protocolo adicional I. La protección adicional reconoce la vulnerabilidad de los refugiados como extranjeros en manos de una de las partes en conflicto.”

En este sentido, dentro del presente Proyecto de Ley se integra al numeral 2º del Art. 1º del texto propuesto, para que el Gobierno Nacional realice la gestión y el diálogo pertinente con los gobiernos y entidades encargadas de la protección de los refugiados a nivel internacional, con el fin de que las víctimas en el exterior puedan acceder sin perder su calidad de refugiados a la Ley 1448 de 2011, y aquellos que no cuentan con un status migratorio puedan regularizarse y obtener el apoyo del Estado receptor y del Estado colombiano en materia de restitución de derechos y atención humanitaria.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

La Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas –UARIV-, y la Unidad de Restitución de Tierras, dentro de su compromiso institucional y entera disposición para los temas relativos a atender las necesidades de las víctimas del conflicto, conceptuaron en términos positivos sobre la presente iniciativa. Dentro de sus observaciones se hizo un juicioso análisis sobre cada uno de los puntos del articulados, propuestas que se han acogido para modificar y consolidar el pliego de modificaciones del texto propuesto para primer debate.

Las modificaciones se realizan en los siguientes términos:

6.1. A los Numerales 4° y 5° del Artículo 1° Proyecto de Ley 136 de 2016 Senado, teniendo en cuenta el mandato constitucional (art°282) de la Defensoría del Pueblo y las recomendaciones de la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas⁹, se agrega al Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación en ambos apartados, teniendo en cuenta que son las entidades encargadas de la inscripción y toma de declaración de las víctimas en territorio nacional, y que sus funcionarios constituyen a su vez el personal idóneo y calificado para el apoyo al Ministerio de Relaciones Exteriores, el seguimiento a la implementación de la Ley 1448 de 2011 y el acompañamiento de las víctimas en su ruta al acceso y restablecimiento de sus derechos.

Así también se modifica la expresión “ser parte” por “formar parte” en el Numeral 4° del Artículo 1° Proyecto de Ley 136 de 2016 Senado, en aras de lograr mayor precisión idiomática.

Se mejora la redacción del Numeral 5° del Artículo 1° Proyecto de Ley 136 de 2016 Senado, en aras de mayor precisión sobre el proceso de inscripción al Registro Único de Víctimas y toma de declaración por parte de los funcionarios.

También se añade la expresión “colombianos refugiados o en condiciones similares a las del refugio, asilo o indocumentados” teniendo en cuenta las categorías de la ACNUR para referirse a las personas que pueden ser identificados como víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011, que aún no han sido reconocidos como tal.

Finalmente la Unidad de Víctimas advierte sobre la posible interpretación del numeral 5°, que no restrinja la posibilidad de realizar las jornadas especiales propuestas sólo a países fronterizos. Atendiendo a esta recomendación se reconstruye el texto para que la realización de las jornadas se haga conforme al criterio de la Unidad de Víctimas, entidad idónea para determinar dónde es necesario, prioritario y estratégico realizarlas.

6.2. Al Numeral 6° del Artículo 1° Proyecto de Ley 136 de 2016 Senado, conforme a las observaciones recibidas por parte de la Unidad de Restitución de Tierras en el Radicado DSC2-201606761¹⁰. En el oficio solicitan modificar la redacción en

⁹ Ibidem.

¹⁰ Concepto Proyecto de Ley 136 de 2016 SENADO, por la Unidad de Restitución de Tierras. Radicado DSC2-201606761

aras de corregir expresiones que pueden suscitar ambigüedad en el proceso de Restitución:

“Cuando se señala “las víctimas colombianas en el exterior”, permite interpretar que cualquier víctima que se halle fuera del territorio Colombiano, sin importar que la misma se encuentre domiciliada, residenciada, o esté de paso en un territorio extranjero al momento de ser inscrita en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, pueda solicitar la compensación de carácter económico dispuesta en el inciso 5° del artículo 72° de la Ley 1448.

(...) se considera que la expresión “podrán solicitar de manera voluntaria” no tendría ningún efecto frente a la forma como los funcionarios judiciales han venido fallando las solicitudes de restitución (...) si se establece “podrán solicitar de manera preferente”, el juez adquiriría la facultad para decidir si la medida de restitución más favorable para el solicitante radicado en el exterior es la principal o la subsidiaria establecida en el artículo 72 ibídem.

(...) se sugiere modificar la frase: “que tengan derecho a la restitución de tierras”, por cuanto el reconocimiento de este derecho a una víctima del conflicto, se conoce únicamente hasta el momento en que un juez o Magistrado especializado en restitución de tierras lo declare mediante sentencia.

(...) se sugiere suprimir la expresión “Asimismo, la Unidad de Restitución de Tierras deberá negociar la tasa de cambio más favorable para que la compensación en dinero se entregue en la moneda del país en que reside la víctima. La tenencia de una cuenta bancaria en el extranjero no será condición para la entrega de la compensación, caso contrario la Unidad de Restitución de Tierras podrá hacer efectiva la compensación a través de los medios alternos que estime convenientes, que permitan la entrega efectiva de la restitución”. Para que en su lugar, sea la Unidad de Restitución de Tierras la que adopte internamente todos los mecanismos postfallos que permitan dar cumplimiento a la orden judicial que compensa en dinero a la víctimas que se encuentra por fuera del territorio Colombiano. Lo anterior atendiendo al caso particular y al estatus en el que se encuentra el Colombiano en el exterior”.

6.3. Se propone la modificación del título y la inclusión de un artículo nuevo al Proyecto de Ley 136 de 2016 Senado, conforme a las observaciones de la Unidad de Restitución de Tierras¹¹ en el oficio citado:

¹¹ Ibídem.

“Por último, teniendo en cuenta que el proyecto de ley adiciona una nueva causal de la compensación, necesariamente tendrá que adicionarse un parágrafo al artículo 72 de la ley de víctimas y restitución de tierras”.

6.4 El Artículo 2°, sobre la vigencia pasa a ser el Artículo 3° del Proyecto de Ley 136 de 2016 SENADO, por la adición del artículo nuevo.

Se adiciona la expresión “y deroga las disposiciones que le sean contrarias” teniendo en cuenta las modificaciones propuestas.

6.5 Por sugerencia de la Unidad de Víctimas se agrega el siguiente texto “El consulado deberá convocar a los connacionales y a las víctimas, para la coordinación y realización de este tipo de eventos de memoria histórica y satisfacción.”. Para complementar el numeral 7° del Proyecto, teniendo en cuenta que la conmemoración del *Día de la memoria y Solidaridad con las Víctimas*, no constituye la única medida de reparación simbólica y de satisfacción contenida en la Ley 1448 de 2011, y para su realización debe existir amplia convocatoria.

6.6 Así las cosas, el Pliego de Modificaciones propuesto al texto radicado del Proyecto de Ley 136 de 2016 SENADO, es el siguiente:

PLIEGO DE MODIFICACIONES	
Texto Radicado	Texto Propuesto para Primer Debate
<p>Título PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2016 SENADO. por medio de la cual se reforma el artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Título PROYECTO DE LEY 136 DE 2016 SENADO, por medio del cual se reforman los Artículos 72 y 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.</p>
Numerales Artículo 1°	
<p>4. La Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Tecnologías de la Información coordinarán las acciones necesarias para que las víctimas en el exterior se inscriban y declaren ante un funcionario de la Unidad de Víctimas por medios virtuales o a través del personal designado para tal efecto en los consulados, para ser parte del Registro Único de Víctimas. El Gobierno nacional</p>	<p>4. La Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, <u>la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación,</u> el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Tecnologías de la Información, coordinarán las acciones necesarias para que las víctimas en el exterior se inscriban y declaren ante un funcionario por medios virtuales, para <u>ser formar</u> parte del Registro</p>

<p>reglamentará el procedimiento de toma de declaración e inscripción virtual de víctimas en el exterior en un plazo no mayor a dos (2) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Único de Víctimas. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento de toma de declaración e inscripción virtual de víctimas en el exterior en un plazo no mayor a dos (2) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>
<p>5. La Unidad de Víctimas realizará jornadas especiales de toma de declaraciones e inscripción de víctimas, en los países con mayor número de víctimas, con especial enfoque en los países fronterizos.</p>	<p>5. La Unidad de Víctimas <u>la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación</u>, podrán realizar jornadas especiales de toma de declaraciones <u>y recepción de solicitudes de inscripción al Registro Único de Víctimas</u>, en los países con mayor número de <u>colombianos refugiados o en condiciones similares a las del refugio, asilo o indocumentados. La Unidad de Víctimas programará las jornadas en los países donde considere prioritario y estratégico realizarlas.</u></p>
<p>6. Las víctimas colombianas en el exterior que tengan derecho a la restitución de tierras, contemplado en los Capítulos II y III del Título IV de la Ley 1448 de 2011, podrán solicitar de manera voluntaria la compensación en dinero que trata el artículo 72. Asimismo, la Unidad de Restitución de Tierras deberá negociar la tasa de cambio más favorable para que la compensación en dinero se entregue en la moneda del país en que reside la víctima. La tenencia de una cuenta bancaria en el extranjero no será condición para la entrega de la compensación, caso contrario la Unidad de Restitución Tierras podrá hacer efectiva la compensación a través de los medios alternos que estime convenientes, que permitan la entrega efectiva de la restitución.</p>	<p>6. Las víctimas colombianas <u>radicadas</u> en el exterior <u>que tengan derecho a la restitución de tierras de conformidad con</u> lo contemplado en los Capítulos II y III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 <u>y sus normas complementarias y concordantes; que hayan sido inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, podrán solicitar de manera voluntaria como pretensión preferente la compensación en dinero económica que trata el artículo 72°</u> Asimismo, <u>la Unidad de Restitución de Tierras deberá negociar la tasa de cambio más favorable para que la compensación en dinero se entregue en la moneda del país en que reside la víctima. La tenencia de una cuenta bancaria en el extranjero no será condición para la entrega de la compensación, caso contrario la Unidad de Restitución Tierras podrá hacer efectiva la compensación a través de los medios alternos que estime convenientes, que permitan la entrega efectiva de la restitución. de la Ley 1448 de 2011, ante el funcionario judicial competente, sin perjuicio de los derechos de otras</u></p>

	<p><u>personas.</u></p> <p><u>De ordenarse por el Juez o Magistrado especializado en Restitución de Tierras la compensación económica, la Unidad de Restitución de Tierras adoptará los mecanismos necesarios para hacer efectiva la orden judicial.</u></p>
<p>7. El Gobierno Nacional, para dar cumplimiento a los artículos 139° y 141° de la Ley 1448 de 2011, podrá acordar con organizaciones, gobiernos, entidades públicas o privadas, de otros países, la conmemoración de las víctimas en el exterior mediante actos previstos en la ley, para el reconocimiento y construcción de la memoria histórica en el exterior y para el goce efectivo de las medidas de satisfacción a que tienen derecho. De igual manera los consulados de Colombia en todo el mundo deberán conmemorar el Día de la memoria y Solidaridad con las Víctimas, conforme a lo establecido en el artículo 142° de la Ley 1448 de 2011, de tal manera que este día o en el término más próximo posible, los colombianos en el exterior se puedan reunir en torno a ésta conmemoración.</p>	<p>7. El Gobierno Nacional, para dar cumplimiento a los artículos 139° y 141° de la Ley 1448 de 2011, podrá acordar con organizaciones, gobiernos, entidades públicas o privadas, de otros países, la conmemoración de las víctimas en el exterior mediante actos previstos en la ley, para el reconocimiento y construcción de la memoria histórica en el exterior y para el goce efectivo de las medidas de satisfacción a que tienen derecho. De igual manera los consulados de Colombia en todo el mundo deberán conmemorar el Día de la memoria y Solidaridad con las Víctimas, conforme a lo establecido en el artículo 142° de la Ley 1448 de 2011, de tal manera que este día o en el término más próximo posible, los colombianos en el exterior se puedan reunir en torno a ésta conmemoración.</p> <p><u>El consulado deberá convocar a los connacionales y a las víctimas, para la coordinación y realización de este tipo de eventos de memoria histórica y satisfacción.</u></p>
	<p>Artículo Nuevo: Artículo 2° Agréguese al Artículo 72° de la Ley 1448 de 2011 el siguiente Parágrafo: <u>Parágrafo. La compensación en dinero podrá solicitarla de manera preferente la víctima radicada en el exterior, sin perjuicio de las demás medidas a las que haya lugar y de los derechos de otras personas. En tal caso, se resolverá el asunto de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley 1448 de 2011 o las normas que sean complementarias y concordantes.</u></p>

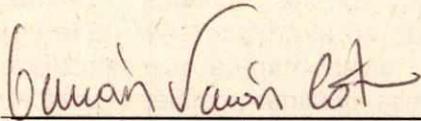
Artículo 2° *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Artículo 2° 3° *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y **deroga las disposiciones que le sean contrarias.**

7. IV. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los Honorables Senadores que integran la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley 136 de 2016 Senado *"Por medio del cual se reforma el Artículo 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones."*, conforme a lo señalado en esta ponencia y con el texto modificatorio propuesto.

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO

H. Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 136
DE 2016 SENADO.**

Por medio del cual se reforman los Artículos 72 y 204 de la Ley 1448 de 2011, para fortalecer el acceso a los derechos de verdad, reparación, restitución y garantías de no repetición para las víctimas en el exterior y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1° el Artículo 204 de la Ley 1448 de 2011 quedará así:

ARTÍCULO 204. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30, garantizará que las víctimas de que trata la presente ley que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos, de acuerdo a los siguientes parámetros:

1. El Gobierno Nacional garantizará que lo dispuesto en la ley 1448 de 2011, especialmente en lo establecido en el Capítulo II del Título I, y los artículos 49, 51, 60, 61, 66, 67, 68, 69, 72, 98, 139, 140, 145, 149, 155, 175, 176; sea aplicado en el exterior a través de los mecanismos idóneos que disponga el Gobierno Nacional, la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
2. El Gobierno Nacional podrá firmar acuerdos, programas o convenios con Gobiernos y entidades públicas y privadas; y organizaciones no gubernamentales de otros países, para garantizar el efectivo reconocimiento de las víctimas que allí residen, y promover su naturalización o definición de un status migratorio definido y permanente, en el marco del Derecho Internacional Humanitario.
3. Las víctimas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, que se encuentran en el exterior, podrán rendir su declaración y solicitar su inscripción al Registro Único de Víctimas, en el marco de lo dispuesto en el capítulo II del Título V; en un término de dos años (2) contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.
4. La Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Tecnologías de la Información, coordinarán las acciones necesarias para que las víctimas en el exterior se inscriban y declaren ante un funcionario por medios virtuales, para formar parte del Registro Único de

Víctimas. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento de toma de declaración e inscripción virtual de víctimas en el exterior en un plazo no mayor a dos (2) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

5. La Unidad de Víctimas, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, podrán realizar jornadas especiales de toma de declaraciones y recepción de solicitudes de inscripción al Registro Único de Víctimas, en los países con mayor número de colombianos refugiados o en condiciones similares a las del refugio, asilo o indocumentados. La Unidad de Víctimas programará las jornadas en los países donde considere prioritario y estratégico realizarlas.

6. Las víctimas colombianas radicadas en el exterior que de conformidad con lo contemplado en los Capítulos II y III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 y sus normas complementarias y concordantes; que hayan sido inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, podrán solicitar como pretensión preferente la compensación económica que trata el artículo 72° de la Ley 1448 de 2011, ante el funcionario judicial competente, sin perjuicio de los derechos de otras personas.

De ordenarse por el Juez o Magistrado especializado en Restitución de Tierras la compensación económica, la Unidad de Restitución de Tierras adoptará los mecanismos necesarios para hacer efectiva la orden judicial.

7. El Gobierno Nacional, para dar cumplimiento a los artículos 139° y 141° de la Ley 1448 de 2011, podrá acordar con organizaciones, gobiernos, entidades públicas o privadas, de otros países, la conmemoración de las víctimas en el exterior mediante actos previstos en la ley, para el reconocimiento y construcción de la memoria histórica en el exterior y para el goce efectivo de las medidas de satisfacción a que tienen derecho. De igual manera los consulados de Colombia en todo el mundo deberán conmemorar el Día de la memoria y Solidaridad con las Víctimas, conforme a lo establecido en el artículo 142° de la Ley 1448 de 2011, de tal manera que este día o en el término más próximo posible, los colombianos en el exterior se puedan reunir en torno a ésta conmemoración.

El consulado deberá convocar a los connacionales y a las víctimas, para la coordinación y realización de este tipo de eventos de memoria histórica y satisfacción.

8. Conforme a lo dispuesto en el artículo 140° de la Ley 1448 de 2011, los colombianos víctimas en el exterior podrán reclamar su libertad militar definitiva en el consulado más próximo a su residencia, o vía correo certificado en el caso en

que resida en una ciudad o país que no cuente con sede de la misión diplomática colombiana; previo diligenciamiento del trámite correspondiente.

9. En concordancia con el párrafo 2° del artículo 66° de la ley 1448 de 2011, y los artículos 3° y 4° de la Ley 1565 de 2012. El Gobierno Nacional podrá acordar convenios de cooperación internacional para asegurar el retorno de las víctimas en el exterior que expresen su voluntad de retorno.

10. En cumplimiento del Art° 51 de la Ley 1448 de 2011, las distintas autoridades educativas, pondrán su oferta institucional a disposición, para que las víctimas puedan acceder a las medidas en materia de educación que trata la presente ley, desde el exterior. Estos programas no podrán exigir como condición el retorno o que los estudios a realizar deban ser presenciales.

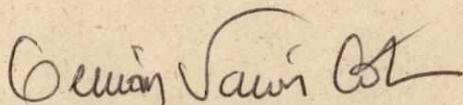
Artículo 2° Agréguese al Artículo 72° de la Ley 1448 de 2011 el siguiente Parágrafo:

Parágrafo. La compensación en dinero podrá solicitarla de manera preferente la víctima radicada en el exterior, sin perjuicio de las demás medidas a las que haya lugar y de los derechos de otras personas. En tal caso, se resolverá el asunto de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley 1448 de 2011 o las normas que sean complementarias y concordantes.

Artículo 3° Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas:

Cordialmente,



GERMÁN VARÓN COTRINO

H. Senador de la República