



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1119

Bogotá, D. C., lunes, 25 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se estimula el acceso a
estudios de posgrado en el exterior.*

Honorable Representante

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Presidente Comisión Sexta

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 020 de 2019 Cámara, *por medio del cual se estimula el acceso a estudios de posgrado en el exterior.*

Honorable Presidente:

Atendiendo a la honrosa designación que nos ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el reglamento del Congreso*, el Senado y la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 020 de 2019 Cámara, *por medio del cual se estimula el acceso a estudios de posgrado en el exterior*, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley objeto de estudio corresponde a una iniciativa congresional, presentada por el honorable Representante a la Cámara, David Racero Mayorca el cual fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 23 de julio de 2019.

El proyecto de ley fue repartido por la Secretaría General y fue asignado a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 664 de 2019.

La Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, designó como Ponentes para Primer Debate a los Representantes Wílmer Leal Pérez (Coordinador Ponente), Mónica Raigoza Morales, Esteban Quintero Cardona, Aquileo Medina Arteaga, Adriana Gómez Millán.

El día 10 de septiembre de 2019 la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobó la proposición de conformar una subcomisión para el estudio, revisión y unificación del criterio sobre el alcance del proyecto de ley. El proyecto de ley fue aprobado en primer debate el día 8 de octubre del año en curso.

La Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, el 15 de octubre designó como ponentes para segundo debate a los representantes Wílmer Leal Pérez (Coordinador Ponente), Mónica Raigoza Morales, Esteban Quintero Cardona, Aquileo Medina Arteaga, Adriana Gómez Millán.

II. OBJETO

La presente iniciativa tiene por objeto eliminar las barreras de ingreso a estudios de posgrado en el exterior. Además establece un subsidio económico de hasta un (1) salario mínimo legal mensual vigente, para las personas que estén aplicando a convocatorias de posgrados en el exterior.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de seis (6) artículos, entre ellos el de la derogatoria y vigencia.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A pesar de que el proyecto de ley ha sufrido cambios de relevancia en primer debate, el sustento jurídico y de conveniencia se encuentra ajustado al estado actual del proyecto por lo cual, en primera medida se analizará el marco normativo existente que avala la creación de subsidios en el país, en especial en materia de educación, seguido a ello, se mencionarán algunos ejemplos de subsidios existentes en el sector, en la segunda parte se expondrán algunas consideraciones referentes al impacto fiscal considerando igualmente el concepto rendido por el Ministerio de Hacienda y para terminar se presentará la justificación y conveniencia del proyecto de ley.

4.1. MARCO LEGAL.

4.1.1. Fundamentos constitucionales:

La Constitución Política de Colombia describe en varios de sus artículos la obligación que tiene el Estado sobre la educación, entre ellos se encuentra el artículo 67 que contempla a la educación como un derecho de la persona y un servicio público, al respecto la Corte Constitucional ha mencionado “*La Carta Política consagra la educación con una doble connotación, a saber, como derecho de las personas y como un servicio público con una marcada función social. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la educación (i) es necesaria para la efectividad de la cláusula general de igualdad; (ii) permite la formación integral de las personas y la realización de sus demás derechos; (iii) guarda íntima conexión con la dignidad humana; y (iv) resulta indispensable para la equidad y la cohesión social*”¹.

Igualmente el artículo 69 superior estipula que “*(...) El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior*”. La Corte Constitucional entiende que este es un servicio público que debe cumplir, al menos, con las garantías de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad².

En concordancia, la misma Corporación “*reconoce como parámetros de definición de estas garantías, aquellas contenidas en la Observación General Número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*”³, que si bien no es una norma vinculante, permite establecer el alcance de estas. En este sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías se materializan mediante el cumplimiento de ciertas obligaciones estatales. En vista de que el asunto que se debate en los casos objeto de estudio se relaciona con la entrega de subsidios para estudiantes de pregrado, la Sala resalta que guarda especial importancia la garantía de accesibilidad en su modalidad de accesibilidad económica. Esto implica que el

Estado debe procurar por la eliminación gradual de las barreras que impidan el acceso a educación superior por motivos netamente patrimoniales o pecuniarios”. (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, la relación entre el nivel de educación de los ciudadanos de un país se relaciona armónicamente con el crecimiento de la economía, el artículo 334 de Constitución Nacional expresa “*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano*”. (Subrayado fuera de Texto).

Como se evidencia el actuar del Estado debe ser encaminado a mejorar la calidad de vida en términos de igualdad, resultado que se produce por las inversiones en educación, que se reflejan en el emprendimiento de los ciudadanos colombianos y la mejora del mercado laboral colombiano, siendo atractivo para la inversión extranjera, al poder conseguir mano de obra calificada necesaria para que sus inversiones sean productivas.

Así las cosas, son varios los argumentos constitucionales que respaldan el otorgamiento de subsidios y apoyos económicos a las personas que desean continuar con sus estudios superiores, ya sean a nivel de pregrado o posgrado.

4.1.2. Fundamentos legales:

En el ordenamiento jurídico colombiano son varias las referencias que se pueden hacer al otorgamiento de subsidios en los diferentes sectores, no obstante, en el presente acápite nos ocuparemos del establecimiento de los subsidios en materia de educación y más específicamente para educación superior.

En primera medida encontramos la Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación”, la cual en su artículo 99 crea la posibilidad que tiene el Estado para otorgar subsidios a los estudiantes que hayan obtenido los puntajes más altos en los exámenes de Estado. En el mismo sentido el artículo 103 dice “**Artículo 103. Otorgamiento de subsidios y créditos.** El Estado creará subsidios y créditos a la demanda educativa para ser otorgados a las familias de menores ingresos económicos, destinados al pago de los gastos escolares de los educandos tales como matrícula, pensiones, uniformes, transporte, textos y materiales educativos, que aquellas efectúen en establecimientos educativos estatales o privados”.

En concordancia, la ley 30 de 1993 en su artículo 111 determinó “**Artículo III.** Con el fin de facilitar el ingreso a las instituciones de

¹ Sentencia T-334 de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

² Ibídem.

³ Expedida por Naciones Unidas.

educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de becas, ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), entidad que determinará las modalidades de subsidio parcial o total del pago que, por concepto de derechos pecuniarios, hagan efectivos las instituciones de educación superior”.

Asimismo, la norma anteriormente citada en sus artículos 114 y 115, facultó exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), para administrar los recursos de la nación destinados a becas, subsidios, o crédito educativo; siendo necesario trasladar los dineros recibidos por cualquier concepto que vayan a ser destinados a este fin.

En igual sentido los Planes Nacionales de Desarrollo han consagrado la posibilidad de establecer subsidios económicos y condonaciones de los créditos educativos para los estudiantes de escasos recursos, tal como se hizo con la Ley 1450 de 2011 en su artículo 150 o la Ley 1753 de 2015 en su artículo 61, posteriormente modificado por la Ley 1911 de 2018.

Por supuesto, el actual Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por la Equidad, Pacto por Colombia”, no es la excepción en cuanto a la consagración de subsidios enfocados a la educación superior, a través de los artículos 185 y 186, impulsó el otorgamiento de auxilios dirigidos al sostenimiento de los estudiantes, condonaciones, tasa de interés y manutención de los créditos educativos.

Ahora bien, en materia de subsidios a la educación superior en la modalidad de posgrado, es necesario traer a colación la Ley 1678 de 2013, por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país. Con esta norma se da apertura a un sistema de becas para posgrado en modalidad de especialización, maestría y doctorado, ya sea en instituciones de educación superior al interior de Colombia como fuera⁴, siendo a su vez reglamentada por el Ministerio de Educación a través del Decreto número 2029 de 2015, situación que la hace similar a la propuesta de la presente iniciativa, siendo necesario para su implementación la regulación que de ella haga el órgano máximo de la cartera. Es de resaltar, que para el otorgamiento de estos subsidios, becas y ayudas económicas en general, el Ministerio ha tenido en cuenta el estrato socioeconómico de los participantes, focalizando

los mismos en las personas y familias con menores ingresos y de mayor vulnerabilidad económica, situación que no es diferente en el proyecto de ley que se presenta, ya que son estas personas a las que se busca ayudar con los costos que generan la postulación y los trámites para realizar estudios superiores en el exterior.

4.2. Impacto fiscal.

Respecto al análisis del impacto fiscal que pueda ocasionar la presente iniciativa, es fundamental expresar que conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de que evaluara el costo que representa para la Nación el proyecto de ley y si el mismo se ajusta al Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, se debe precisar que la Sentencia C-911 de 2007 de la Corte Constitucional puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

Ahora bien, comoquiera que la iniciativa autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del presupuesto una serie de gastos en pro del acceso a la educación en nivel de posgrado, la posibilidad de tratar temas presupuestales dentro del articulado se fundamenta en la Sentencia C-324 de 1997, la cual indica en uno de sus apartes lo que sigue “*La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.*

En ese entendido la iniciativa legislativa se encuentra ajustada a los preceptos legales y constitucionales mencionados, no obstante, a continuación se hace una breve relación de los costos máximos que representarían los subsidios establecidos en el proyecto de ley, con el fin de dar una idea a los parlamentarios.

Cuantía Máxima del Subsidio	Número Máximo de Subsidios	Gasto Total
1 SMLMV ⁵	3000 al año	\$ 2.484.348.000

⁴ Artículo 3°: Realización de los Estudios. Los estudios podrán realizarse en Colombia o en el Exterior.

⁵ \$828.116. Teniendo en cuenta que el cálculo se ha realizado con el salario mínimo legal mensual vigente para el año 2019.

Como se puede observar el costo de la iniciativa no es muy alto, teniendo en cuenta la cantidad de beneficios que podrían generarse para la población más vulnerable del país, haciendo posible la postulación a programas de posgrado en el exterior de muchos graduados que hoy no cuentan con los medios necesarios para pagar los costos que suponen estos trámites.

Por otra parte, el cambio en el articulado de la iniciativa legislativa en primer debate, ha generado la eliminación de varios artículos controversiales y modificación de los mismos, que influyen en el impacto fiscal de la iniciativa, por lo que se solicitará nuevamente concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Sin embargo, a continuación se harán algunas referencias al concepto allegado para primer debate.

Lo primero que debe tenerse en cuenta, es que el análisis del proyecto de ley por parte del MHCP debe limitarse a la evaluación del impacto fiscal y su concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De otra parte, este se realizó con base en el proyecto de ley y el articulado inicial más no del aprobado en primer debate, así las cosas, se procede a efectuar el análisis del concepto recibido:

- a) En primera medida el Ministerio de Hacienda presenta el costo del programa si el subsidio oscilara entre 0,4 y 0,6 SMLMV, en el primer caso el costo de los 3000 subsidios al año sería de 993 millones de pesos y en el segundo sería de 1.490 millones de pesos. En este punto debe tenerse en cuenta que la cuantía del auxilio se cambió a 1 SMLMV en el informe de la subcomisión y se aprobó así en primer debate, razón por la cual en este acápite se referenció el valor máximo que podrían tener estos subsidios. El Ministerio de hacienda afirma que si los 84.002 colombianos que salieron del país en 2018 con fines educativos recibieran el subsidio habría costado entre 27.825 millones y 41.738 millones de pesos, unas cifras bastante escandalosas, pero no tienen en cuenta la ya determinada focalización del subsidio en personas vulnerables económicamente a través del sistema del Sisbén y la meta trazada en la iniciativa de 1.500 subsidios por semestre.

En el mismo sentido el Ministerio se refiere a que el subsidio sería para muchas más personas teniendo en cuenta que no se limita el acceso a los admitidos, sino solamente a los que se postulen, en el actual articulado continúa de la misma forma y la sugerencia de cambio a los admitidos fue realizada igualmente por el Icetex, lo cual presenta dificultades si se piensa que el subsidio se debe obtener por el interesado antes de la postulación para que cumpla su objeto esencial, no obstante, para controlar su efectiva postulación se impone la obligación al beneficiario de acreditar la respectiva

postulación y se faculta al Icetex para imponer las sanciones que convengan por el incumplimiento de este requisito.

- b) El Ministerio asegura que estas iniciativas deben ir respaldadas por fuentes de ingreso, conforme a la Ley 819 de 2003 y el Decreto número 1069 de 2015. En especial transcribe el siguiente artículo:

“Artículo 2.8.1.1.4. Proyecciones sectoriales.
El Gobierno nacional de conformidad con el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este contendrá las proyecciones para un período de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se renovará anualmente.

*Al interior de cada sector, se incluirán los gastos autorizados por leyes preexistentes en concordancia con lo previsto en el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los compromisos adquiridos con cargo a vigencias futuras, los gastos necesarios para la atención del servicio de la deuda y los nuevos gastos que se pretende ejecutar. **En caso de que se propongan nuevos gastos, se identificarán los nuevos ingresos, las fuentes de ahorro o la financiación requerida para su implementación.***

Adicionalmente, el Marco de Gasto de Mediano Plazo propondrá reglas para la distribución de recursos adicionales a los proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Considerando que el Gobierno nacional es el encargado de desarrollar el marco de gasto y que la norma lo faculta para incluir los gastos autorizados en leyes preexistentes, así como las fuentes de financiación para su implementación, será este el encargado también de determinar a detalle de dónde saldrán los recursos para este nuevo gasto, ya sean de nuevos ingresos, corrientes o de capital, fuentes de ahorro y/o deuda pública, tal como lo describe el artículo citado. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional, dicha precisión de la norma orgánica no puede ser una limitante para el trabajo legislativo, más cuando la misma expresa que las leyes autorizan con anterioridad los gastos y es el Gobierno quien elabora el Marco de Gasto de Mediano Plazo, facultado en razón a esto, para elegir las fuentes que convengan para la financiación del programa de subsidios que se crea con esta iniciativa.

- c) El Ministerio expone que los artículos 6° y 7° podrían violar la autonomía universitaria, al igual que las demás entidades, sin embargo en el informe de la subcomisión se eliminaron dichos artículos y así fue aprobado en la Comisión Sexta Constitucional Permanente.
- d) Frente al artículo 8° manifiesta que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Presupuesto General de la Nación pueden

verse afectados con esta disposición, además afirma que en el 2018 se recibieron 7.420 millones por el concepto de apostilla y legalización de documentos para viajes al exterior. Es de aclarar que dicho artículo fue eliminado igualmente en la subcomisión y aprobado de esta manera en la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

4.4. Justificación y conveniencia de la iniciativa.

En este punto es conveniente citar las razones del autor del proyecto de ley, siendo estas oportunas para justificar la necesidad y conveniencia que representan la creación de auxilios a las personas que se postulan a estudios de nivel de posgrado en el exterior.

En primera medida se encuentra la ya mencionada relación entre la educación, productividad y economía; para Schultz⁶ (1961) una porción residual del crecimiento económico se explicaba por la cualificación de los trabajadores quienes no solo tenían aumentos en su salario sino que además estimulaban el ingreso nacional. En esta línea, Romer⁷ (1990) encontró una relación positiva entre el acervo de “capital humano” de un país y el crecimiento económico.

Por su parte entidades como el Banco Mundial (2018) han afirmado que:

La educación genera rendimientos elevados y constantes en términos de ingreso y constituye el factor más importante para garantizar la igualdad de oportunidades. En el caso de las personas, promueve el empleo, los ingresos, la salud y la reducción de la pobreza. A nivel mundial, los ingresos por hora aumentan un 9% por cada año adicional de escolarización. (i) En el caso de las sociedades, contribuye al desarrollo económico a largo plazo, promueve la innovación, fortalece las instituciones y fomenta la cohesión social. En efecto, realizar inversiones inteligentes y eficaces en las personas resulta imprescindible para desarrollar el capital humano con el que se pondrá fin a la pobreza extrema.

En el mismo sentido Solow (1956) demostró que no era solamente el trabajo y el capital quienes hacían crecer la economía, según este autor el incremento del ingreso nacional se explicaba principalmente por la intensificación de la plusvalía relativa, es decir, por aumentos en productividad. Smith (1958), expresó que estos incrementos de productividad se explicaban

por la división y especialización del trabajo que permitían innovación y eficiencia en los factores de producción.

Este descubrimiento sobre la productividad está muy relacionado con el trabajo calificado y la innovación. Esto se explica porque la educación permite crear una sociedad de conocimiento en la que el humano, a través de la constante reflexión, pueda hacer mejoras en los procesos productivos, es decir, la educación incentiva la innovación, la productividad y por tanto el crecimiento económico.

Pero la educación no solo tiene efectos positivos en la economía a través de la estimulación de generación de ingresos, Piketty (2014) encontró que la inversión pública en educación es una fuerza convergente que reduce la desigualdad. Es decir, la inversión pública en educación permite crear una sociedad de avanzada en la que se redistribuyan los ingresos.

Por otra parte, se observa que la situación del sector educativo en Colombia ha cambiado, manifiesta el autor del proyecto “*se han presentado avances importantes en materia de cobertura educativa, especialmente en educación superior. Para el año 2013 la tasa de cobertura en educación superior era de 37% mientras que para 2017 era de 52,8% (Ministerio de Educación Nacional, 2018). Como consecuencia de esta situación, existen cada vez más colombianos que quieren hacer algún estudio de posgrado, muchos de ellos fuera del país. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores (2019) para el año 2009 27.553 colombianos mayores de 18 años salieron del país por razones educativas. Por el mismo motivo en el año 2018 emigraron 76.084 colombianos, representando así un aumento del 76,1% en el número de personas que se fueron a estudiar a otro país en tan solo 9 años*”⁸.

Según el Ministerio de Educación Nacional (2019) entre 2009 y el primer semestre del 2019 33.104 colombianos han salido del país para estudiar algún posgrado, esto implica que, al año salen aproximadamente 3.300 colombianos con este motivo de viaje⁹.

Teniendo en cuenta estas cifras que corroboran la intención de muchos colombianos de salir del país a capacitarse, uno de los principales argumentos que expone el autor en materia económica es sobre la devaluación del peso colombiano frente al destino de viaje por motivo de estudio. Como se puede observar a continuación los principales destinos requieren que el estudiante tenga una buena cantidad de recursos ahorrados, becas, o auxilios del Gobierno local y/o extranjero, porque la pérdida de la capacidad adquisitiva de nuestra moneda hace más complicada la realización de estos estudios.

⁶ Theodore Schultz es de los primeros economistas en realizar en estudios sobre la teoría de capital humano (diferente al factor trabajo), analizó el gasto en educación no como un factor de consumo sino de inversión, y, por ende, de efectos macroeconómicos como el incremento del ingreso nacional.

⁷ Paul Romer es economista, pionero en los estudios de la teoría del crecimiento endógeno y premio nobel de economía en 2018. Ha sido parte de las personas más influyentes en las decisiones económicas de Estados Unidos.

⁸ Exposición de motivos. PL 020 de 2019. Autor David Racero.

⁹ Ibídem.

Cuadro 2. Destino viaje por motivo de estudio para colombianos y porcentaje de viajes respecto al total de migraciones por motivos educativos.

País	% de viajes
EE. UU.	25,31%
España	11,04%
Argentina	8,84%
México	7,98%
Venezuela	7,94%

Fuente: (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019)

En concordancia con estas dificultades y como se pudo observar en el marco normativo el Gobierno y otras entidades estatales han creado sistemas de becas para estimular la educación posgradual, como por ejemplo el Banco de la República ofrece 7 patrocinios al año en el que se cubren los gastos de matrícula, sostenimiento, viajes, seguro médico entre otros. Organizaciones multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA) generan becas para estudiantes de los países miembros de esta entidad. Otras instituciones como Colfuturo e Icetex entregan créditos-beca y apoyos para estudios de posgrado.

Sin embargo, a pesar de estos avances continúan existiendo barreras de acceso para quienes quieran obtener becas académicas. La barrera más común es la existencia de altos costos para aplicar a estas convocatorias. A continuación, se relacionan los requisitos exigidos normalmente para acceder a una convocatoria educativa en otro país:

Tabla 1. Requisitos exigidos para aplicar a una convocatoria académica y su respectivo valor económico.

Requisitos	Valor promedio
Certificado de notas	\$27.600
Certificado de estudios	\$27.600
Fotocopia del título universitario certificado con certificado autenticidad del título	\$27.600
Certificado de conocimiento de inglés ¹⁰	IELTS: \$634.000 TOEFL: Entre \$496.000 y \$775.000
Pasaporte	\$166.000
Otros: Fotografías, traducciones, fotocopias, formularios, entre otros.	\$300.000
Total promedio	\$1.182.800
Apostillaje ¹¹ (en caso de que la universidad lo exija)	\$31.000 por documento
Total promedio con apostillaje	\$1.275.800

Fuente: Exposición de motivos PL 020 de 2019.

En razón a lo anterior la propuesta se centra en brindar un subsidio de hasta un (1) salario

¹⁰ Valor estipulado a julio de 2019.

¹¹ Valor consultado en <https://www.cancilleria.gov.co/faq/que-costo-tiene-apostilla-y-legalizacion>, julio de 2019.

mínimo mensual legal vigente a la población con título profesional que se encuentre realizando trámites para un proceso de admisión de posgrado en otro país. El objetivo de eliminar esta barrera es fortalecer los procesos educativos con lo que se permite crear una sociedad de conocimiento, permitiendo además que los graduados universitarios de escasos recursos puedan continuar su procesos de aprendizaje en otros países, dando a conocer nuestra cultura, pero también teniendo la experiencia cultural que da el estatus de estudiantes internacionales y la importancia que esto constituye para un mundo globalizado como el nuestro.

La razón por la que se crea este subsidio para aplicaciones en el exterior y no en el país, es porque se necesitan exámenes de validación de otros idiomas, traducciones oficiales, apostillaje y legalización de documentos que representan en promedio \$1.275.800 por aplicación, siendo esta una gran carga que representa inequidad para la población más vulnerable del país. Por último, es de resaltar que la iniciativa contempla la regulación del Ministerio de Educación Nacional para la focalización del presente subsidio a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales Sisbén.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se proponen las siguientes modificaciones:

Artículo 3°. Se incluye una facultad reglamentaria al Icetex para determinar el tiempo y las sanciones por faltar al deber de acreditación de la postulación, luego de haber sido beneficiados del subsidio económico.

Artículo 5°. Se modifica la redacción del artículo, manteniendo el mismo significado.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 3°. Requisitos para acceder al subsidio. Los requisitos para acceder al subsidio económico de que trata la presente ley serán los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser colombiano. 2. Contar con un título de pregrado o haber cumplido los requisitos necesarios para grado. 3. Postular a un programa de posgrado que otorgue un título oficial. 4. Cumplir con los requisitos de admisión del programa de posgrado al cual se quiere postular. 5. Tener un promedio igual o superior a tres puntos cinco (3,5) en una escala de cero (0) a cinco (5), o su equivalente. <p>Parágrafo Primero: Posteriormente a la entrega del subsidio económico, los beneficiarios deberán acreditar la efectiva postulación al programa de posgrado en el exterior.</p>	<p>Artículo 3°. Requisitos para acceder al subsidio. Los requisitos para acceder al subsidio económico de que trata la presente ley serán los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser colombiano. 2. Contar con un título de pregrado o haber cumplido los requisitos necesarios para grado. 3. Postular a un programa de posgrado que otorgue un título oficial. 4. Cumplir con los requisitos de admisión del programa de posgrado al cual se quiere postular. 5. Tener un promedio igual o superior a tres puntos cinco (3,5) en una escala de cero (0) a cinco (5), o su equivalente. <p>Parágrafo Primero: Posteriormente a la entrega del subsidio económico, los beneficiarios deberán acreditar la efectiva postulación al programa de posgrado en el exterior.</p>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Parágrafo Segundo: El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de convocatoria y elección de los beneficiarios del subsidio económico.</p> <p>Parágrafo Tercero: En ningún momento se entenderá que las personas favorecidas en el programa de subsidios económicos de que trata la presente ley, incumplen el requisito contenido en el numeral 9 del artículo 4° de la Ley 1678 de 2013, por obtener dicho beneficio.</p> <p>Artículo 5°. Periodicidad y limitaciones del subsidio. Los beneficiarios podrán recibir el subsidio económico hasta una vez. Ningún estudiante podrá acceder al subsidio más de una vez.</p>	<p><u>El Icetex podrá reglamentar el término en el cual los beneficiario de los subsidios deberán cumplir el la obligación mencionada y las sanciones en caso de incumplimiento.</u></p> <p>Parágrafo Segundo: El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de convocatoria y elección de los beneficiarios del subsidio económico.</p> <p>Parágrafo Tercero: En ningún momento se entenderá que las personas favorecidas en el programa de subsidios económicos de que trata la presente ley, incumplen el requisito contenido en el numeral 9 del artículo 4° de la Ley 1678 de 2013, por obtener dicho beneficio.</p> <p>Artículo 5°. Periodicidad y limitaciones del subsidio. Podrán presentarse a la convocatoria del subsidio económico hasta una vez por vigencia fiscal. No se podrá ser beneficiario de este subsidio más de una vez para el mismo nivel educativo.</p>

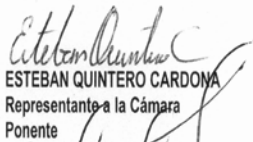
VI. PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Cámara de Representantes, dar Segundo Debate al Proyecto de ley número 020 de 2019 Cámara, *por medio del cual se estimula el acceso a estudios de posgrado en el exterior*, a través de esta **Ponencia Positiva** con modificaciones.

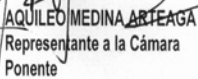
Del honorable Representante,


WILMER LEAL PEREZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente


MÓNICA RAIGOZA MORALES
Representante a la Cámara
Ponente


ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara
Ponente


ADRIANA GÓMEZ MILLÁN
Representante a la Cámara
Ponente


AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se estimula el acceso a estudios de posgrado en el exterior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El proyecto de ley tiene como objeto eliminar barreras de entrada para

personas que quieran aplicar a estudios de posgrado en el exterior.

Artículo 2°. *Subsidio para aplicación de convocatorias para estudios de posgrado en el exterior.* Créese un subsidio económico de hasta un (1) salario mínimo legal mensual vigente, para los nacionales que se postulen a un posgrado en universidades del exterior.

Parágrafo Primero. Autorícese al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) para administrar a través de un Fondo los recursos del subsidio económico de que trata la presente ley. El Instituto podrá determinar la cuantía del subsidio a otorgar al beneficiario respetando el límite propuesto en este artículo. En caso de que la postulación no genere costos, no se otorgará el subsidio.

Parágrafo Segundo. Autorícese al Gobierno nacional para asignar con cargo al Presupuesto General de la Nación, los recursos necesarios para el cumplimiento de esta ley.

Artículo 3°. *Requisitos para acceder al subsidio.* Los requisitos para acceder al subsidio económico de que trata la presente ley serán los siguientes:

6. Ser colombiano.
7. Contar con un título de pregrado o haber cumplido los requisitos necesarios para grado.
8. Postular a un programa de posgrado que otorgue un título oficial.
9. Cumplir con los requisitos de admisión del programa de posgrado al cual se quiere postular.
10. Tener un promedio igual o superior a tres puntos cinco (3,5) en una escala de cero (0) a cinco (5), o su equivalente.

Parágrafo Primero: Posteriormente a la entrega del subsidio económico, los beneficiarios deberán acreditar la efectiva postulación al programa de posgrado en el exterior. El Icetex podrá reglamentar el término en el cual los beneficiarios de los subsidios deberán cumplir el la obligación mencionada y las sanciones en caso de incumplimiento.

Parágrafo Segundo: El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de convocatoria y elección de los beneficiarios del subsidio económico.

Parágrafo Tercero: En ningún momento se entenderá que las personas favorecidas en el programa de subsidios económicos de que trata la presente ley, incumplen el requisito contenido en el numeral 9 del artículo 4° de la Ley 1678 de 2013, por obtener dicho beneficio.

Artículo 4°. *Priorización del subsidio.* El Ministerio de Educación Nacional dentro de

los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, utilizando el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) reglamentará la metodología de priorización de los beneficiarios del subsidio. Deberán dar prioridad de acceso al subsidio económico a las personas con mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica.


Parágrafo. Por semestre se buscará que sean otorgados como mínimo 1.500 subsidios. En caso de ser menor el número de beneficiarios, el Ministerio de Educación Nacional informará las circunstancias de ello, como constancia de la adecuada aplicación de la presente ley.

Artículo 5°. *Periodicidad y limitaciones del subsidio.* Podrán presentarse a la convocatoria del subsidio económico hasta una vez por vigencia fiscal. No se podrá ser beneficiario de este subsidio más de una vez para el mismo nivel educativo.


Artículo 6°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


WILMER LEAL PEREZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente


MÓNICA RAIGOZA MORALES
Representante a la Cámara
Ponente


ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara
Ponente


ADRIANA GÓMEZ MILLÁN
Representante a la Cámara
Ponente


AQUILEO MEDINA ARTEAGA
Representante a la Cámara
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2019

Autorizo la publicación del presente Informe de Ponencia para Segundo Debate, el pliego de modificaciones, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 020 de 2019 Cámara, *por medio del cual se estimula el acceso a estudios de posgrado en el exterior.*

La Ponencia fue firmada por los honorables Representantes Wilmer Leal (Coordinador Ponente), Mónica Raigoza Morales, Esteban

Quintero, Aquileo Medina, Adriana Gómez Millán.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 613 / del 18 de noviembre de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.


DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DE LA HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL
DÍA OCHO (8) DE OCTUBRE DE 2019, AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE
2019 CÁMARA**

*por medio del cual se estimula el acceso a
estudios de posgrado en el exterior.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El proyecto de ley tiene como objeto eliminar barreras de entrada para personas que quieran aplicar a estudios de posgrado en el exterior.

Artículo 2°. Subsidio para aplicación de convocatorias para estudios de posgrado en el exterior. Créese un subsidio económico de hasta un (1) salario mínimo legal mensual vigente, para los nacionales que se postulen a un posgrado en universidades del exterior.

Parágrafo 1°. Autorícese al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) para administrar a través de un Fondo los recursos del subsidio económico de que trata la presente ley. El Instituto podrá determinar la cuantía del subsidio a otorgar al beneficiario respetando el límite propuesto en este artículo. En caso de que la postulación no genere costos, no se otorgará el subsidio.

Parágrafo 2°. Autorícese al Gobierno nacional para asignar con cargo al Presupuesto General de la Nación, los recursos necesarios para el cumplimiento de esta ley.

Artículo 3°. *Requisitos para acceder al subsidio.* Los requisitos para acceder al subsidio económico de que trata la presente ley serán los siguientes:

1. Ser colombiano.
2. Contar con un título de pregrado o haber cumplido los requisitos necesarios para grado.

3. Postular a un programa de posgrado que otorgue un título oficial.
4. Cumplir con los requisitos de admisión del programa de posgrado al cual se quiere postular.
5. Tener un promedio igual o superior a tres puntos cinco (3,5) en una escala de cero (0) a cinco (5), o su equivalente.

Parágrafo 1°. Posteriormente a la entrega del subsidio económico, los beneficiarios deberán acreditar la efectiva postulación al programa de posgrado en el exterior.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de convocatoria y elección de los beneficiarios del subsidio económico.

Parágrafo 3°. En ningún momento se entenderá que las personas favorecidas en el programa de subsidios económicos de que trata la presente ley, incumplen el requisito contenido en el numeral 9 del artículo 4° de la Ley 1678 de 2013, por obtener dicho beneficio.

Artículo 4°. *Priorización del subsidio.* El Ministerio de Educación Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, utilizando el Sistema de Selección de Beneficiario para programas sociales (Sisbén) reglamentará la metodología de priorización de los beneficiarios del subsidio. Deberán dar prioridad de acceso al subsidio económico a las personas con mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica.

Parágrafo. Por semestre se buscará que sean otorgados como mínimo 1500 subsidios. En caso de ser menor el número de beneficiarios, el Ministerio de Educación Nacional informará las circunstancias de ello, como constancia de la adecuada aplicación de la presente ley.

Artículo 5°. *Periodicidad y limitaciones del subsidio.* Los beneficiarios podrán recibir el subsidio económico hasta una vez. Ningún estudiante podrá acceder al subsidio más de una vez.

Artículo 6°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES – COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 8 de octubre de 2019. - En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de ley número 020 de 2019 Cámara, *por medio del cual se estimula el acceso a estudios de posgrado en el exterior*, (Acta número 016 de 2019) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 7 de octubre de 2019 según Acta número 015 de 2019; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

EMETERIO JOSÉ MONTES DE CASTRO

Presidente



DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Secretaria General

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.

Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.

SÍNTESIS DE LOS PROYECTOS

A través de este Proyecto de ley se busca ampliar por un término de 10 años 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*, del Decreto Ley 4633 de 2011, *por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas*, del Decreto Ley 4634 de 2011, *por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano*, y del Decreto Ley 4635 de 2011, *por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades*

negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en cuanto a que las herramientas ahí consignadas aún no han logrado atender, asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado, por lo cual se hace necesario ampliar el término para así cumplir con la expectativa de cerca de 8 millones de víctimas en Colombia.

TRÁMITE DE LOS PROYECTOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA

Origen: Congresional

Autor: honorable Representante *John Jairo Hoyos García*

Proyecto Publicado: *Gaceta* número 965 de 2019.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2019 CÁMARA

Origen: Congresional.

Autora: honorable Representante *María José Pizarro Rodríguez*.

Proyectos Publicados: *Gacetas* número 961 de 2019.

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, mediante comunicación de fecha 9 de septiembre de 2019 y notificada el día 10 del mismo mes, fuimos designados ponentes del Proyecto de ley número de la referencia, *John Jairo Hoyos García, Juan Carlos Lozada Vargas, José Daniel López Jiménez, Buenaventura León León, Juanita María Goebertus Estrada y Luis Alberto Albán Urbano*.

El pasado 17 de septiembre se aprobó proposición solicitando el desarrollo de audiencia pública en el marco del estudio del proyecto.

Fue publicado el **Proyecto de ley número 199 de 2019** Cámara en la *Gaceta* número 965 del 2 de octubre de 2019.

El día 9 de octubre se llevó acabo la audiencia pública sobre el **Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara**, por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma. En ella pudo escucharse la opinión de distintas organizaciones del Estado, así como de organizaciones de la sociedad civil sobre la necesidad de ampliar el plazo de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

El 15 de octubre del año en curso mediante comunicación de la Secretaría de la Comisión Primera, se nos informó que el **Proyecto de Ley número 199 de 2019 Cámara** se acumula con el **Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se modifican los artículos 208 de la Ley 1448 de 2011, 194 del Decreto ley 4633 de 2011, 123 del Decreto ley 4634 de 2011, y del Decreto ley 4635 de 2011, prorrogándose las anteriores normas por diez años más”.

El 30 de octubre del año en curso la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad en primer debate el proyecto de la referencia.

DISCUSIÓN Y TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

AUDIENCIA PÚBLICA

El día 9 de octubre de 2019 se realizó audiencia pública, frente a lo expuesto en ella puede afirmarse en general que existe un consenso sobre la importancia de la Ley 1448 de 2011 como el marco normativo para la reparación a las víctimas del conflicto armado, así como sobre la necesidad de ampliar el plazo de vigencia de esta. Sin embargo, puede afirmarse que las posiciones oscilaron entre las siguientes posturas a) quienes afirman que se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, asegurando que otras decisiones de ajuste a la Ley 1448 de 2011 pueden posponerse e incluso podrían darse con más tranquilidad sin la presión de la pérdida de vigencia de la Ley, b) quienes afirman que requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta, y c) quienes afirmaron que si bien la ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero que para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentara su informe al Congreso, pues consideran que el nuevo plazo de vigencia estaría supeditado a las conclusiones de este informe.

En efecto, la siguiente tabla muestra estas diversas posiciones:

Interviniente	Posición Frente a la prórroga de la vigencia de la Ley 1448
Viceministerio del Interior	la ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso
UARIV	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso
Representante Mesa Nacional de Víctimas	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley y de los Decretos Ley Étnicos para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma

Interviniente	Posición Frente a la prórroga de la vigencia de la Ley 1448
Defensoría del Pueblo	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
DPS	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentará su informe al Congreso
Contraloría General de la República	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta
URT	La ampliación del término de vigencia de la Ley era necesario, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentara su informe al Congreso. Sin embargo, afirmó que incluso con la pérdida de vigencia de la Ley la URT llevaría hasta el final los procesos de restitución de acuerdo a las solicitudes realizadas.
Víctima desplazamiento proveniente Magdalena	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta
Superintendencia de Notariado y Registro	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras Discusiones sobre ajuste a la misma. (énfasis en terminar los procesos rezagados o que faltan)
CODHES	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley y los Decretos Ley Étnicos para asegurar la restitución de los derechos territoriales de los pueblos étnicos y asegurar la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado.
Ministerio del Trabajo	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
CCJ	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta
Ministerio de Educación	No fijó posición sobre la ampliación pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas

Interviniente	Posición Frente a la prórroga de la vigencia de la Ley 1448
Víctima proveniente sur de Meta	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma
Medicina Legal	No fijó posición sobre la ampliación pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas
Víctima perteneciente a Fuerzas Armadas	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta (énfasis en los ajustes para incluir víctimas pertenecientes a fuerzas armadas)
Movice	Requiere ampliarse la vigencia de la Ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta
IPC	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma
Asociación Tierras Urabá	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Víctima reclutamiento forzado	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la Ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma

En general, quienes defendieron la prórroga de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los tres Decretos Ley Étnicos esgrimieron al menos una de las siguientes razones: i) la necesidad de cumplirle a las víctimas con las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas como una responsabilidad del legislativo, esto ante el estado de implementación de algunas medidas de reparación que no cuentan con estados de avance satisfactorio; ii) el hecho de que en ausencia de Ley de Víctimas se corre un riesgo grave de regresividad en las condiciones de goce efectivo de derechos de las víctimas; y iii) que el Estado debe cumplir sus compromisos con los derechos de las víctimas en virtud del acuerdo de paz.

Así mismo la honorable Representante a la Cámara María José Pizarro, ha señalado en su Proyecto de ley número 247 del 2019 Cámara su preocupación “ porque en el año 2021 termina la vigencia de la Ley 1448 de 2011, llamada

Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, así como la de los Decretos Ley para la Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a Pueblos Indígenas (Decreto Ley 4633 de 2011), Comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras (Decreto Ley 4635 de 2011) y miembros del pueblo Rrom o Gitano (Decreto Ley 4634 de 2011), en medio de una dinámica contradictoria de implementación del proceso de paz, donde las víctimas y sus derechos están en el centro de la implementación de los acuerdos de La Habana pero, paulatinamente, el marco institucional que las reconoce, junto a sus derechos, está próximo a desaparecer”.

Ahora bien, es importante destacar que, durante la audiencia, especialmente, las instituciones del Estado que intervinieron pudieron exponer los avances que se han tenido en la materia, especialmente en lo referido a las indemnizaciones, la ayuda humanitaria, la restitución de tierras o la implementación de medidas en el área de la generación de ingresos y educación. Ahora bien, si bien se manifestaron importantes avances también se destacaron algunas necesidades importantes como la actualización del Conpes, el bajo porcentaje de víctimas que ha sido indemnizado con respecto al universo total de víctimas, la gran cantidad de solicitudes de restitución que han sido rechazadas, entre otras. De lo que se concluye que es necesario revisar algunos aspectos importantes de la Ley 1448, siempre desde un enfoque de progresividad y de enfoque de derechos, pero que tal como lo manifestaron algunos de los intervinientes, esto no es opuesto a una ampliación de la vigencia de la Ley 1448, antes bien refuerza el argumento de que debe garantizarse la estabilidad del marco normativo e institucional para garantizar los derechos de las víctimas.

PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

El 30 de octubre del año en curso la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes llevó a cabo la discusión en primer debate del proyecto de la referencia. Contando con el respectivo quórum decisorio se aprobó la iniciativa en la referencia. Para la discusión se presentaron dos ponencias positivas.

Una ponencia mayoritaria firmada por los honorables Representantes *John Jairo Hoyos García, Juan Carlos Lozada Vargas, Luis Alberto Albán Urbano, Juanita María Goebertus Estrada, Buenaventura León León y José Daniel López Jiménez.*

En el marco de la discusión se señaló la importancia de prorrogar la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), así como de los decretos étnicos, esta necesidad tiene su fundamento en la protección de los Derechos Humanos y de asegurar un marco normativo para la protección de los derechos de

las víctimas. También se destacó que existe un acuerdo en las distintas bancadas para avanzar en la prórroga de la Ley sin introducir cambios sustanciales a la misma con el ánimo de promover un consenso más amplio en este tema.

A pesar de lo anterior, algunas de las intervenciones de los Representantes pertenecientes a la Comisión Primera destacan que la ampliación de la Ley es necesaria pero no suficiente. Destacan que se requerirían algunos ajustes estructurales a la Ley, por lo menos por cuatro razones i) la necesidad de mejorar los procesos de atención a las víctimas, pues los rezagos en la implementación de la ley muestran falencias en su estructura de implementación; ii) se requiere una articulación con los contenidos del acuerdo de paz; iii) la regulación de las garantías de participación se han convertido en una problemática para los ejecutores del gasto a quienes le corresponde regular a nivel territorial esta materia, y iv) el diseño de esquemas de articulación entre el SNARIV y el SIVJRN. En ese sentido, se manifiesta el apoyo al Proyecto de ley número, destacando que esta es sólo la primera cuota para un ajuste más estructural del marco normativo relativo a las víctimas, aunque con un enfoque de progresividad en los derechos.

De la misma manera, en el marco de la discusión en la Comisión Primera se destacó cómo en la audiencia pública celebrada en el marco del trámite legislativo del presente proyecto las entidades de gobierno en general habían manifestado que debía esperarse al informe de gobierno para discutir la ampliación de la Ley 1448, sin embargo al día siguiente de la celebración de la audiencia pública el Presidente de la República anunció que presentaría un Proyecto de ley número para ampliar la Ley 1449, no obstante lo cual hasta el día del debate en la Comisión esto no se había concretado. Ante esta situación, algunos de los representantes hicieron un llamado a que el Gobierno nacional apoye este Proyecto de ley número.

Con estas consideraciones se decide someter a votación la ponencia mayoritaria, la cual fue votada positivamente, a continuación se pone en consideración el articulado propuesto con dos consideraciones a) se modifica la redacción de los artículos 2°, 3°, 4° y 5° en el sentido de establecer una fecha de fin de la vigencia, precisó el 10 de junio de 2031 en el caso de la Ley 1448 y el 9 de diciembre de 2031 en el caso de los Decretos Ley Étnicos, b) se pone a consideración la modificación del artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 presentada por el honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo, el cual es retirado luego de la discusión de su contenido. Es importante indicar que estos cambios cuentan con el aval de los ponentes.

En materia de garantías de participación el honorable Representante Buenaventura León León hace un llamado al Gobierno nacional

para que dentro del protocolo de participación la UARIV en coordinación con las entidades territoriales evaluara la reglamentación sobre las garantías de participación en cuanto a los montos establecidos para transporte, compensatorios, estadía, logísticos, técnicos para la elaboración de informes de documentos, proyectos y los apoyos necesarios para las víctimas en condición de discapacidad, así como los de las mujeres víctimas con hijos menores de 5 años.

La anterior, de acuerdo a que en el territorio se evidencian variaciones en los montos solicitados por los representantes de víctimas.

Sometido a votación se aprueba la nueva redacción de los artículos 2°, 3°, 4° y 5° del Proyecto de ley discutido. Frente a la modificación del artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 se decide no someterlo a votación bajo la consideración de que implicaba la discusión de otros temas que posteriormente serán abordados en otro Proyecto de ley. Con estas reflexiones se aprueba por unanimidad el Proyecto de ley propuesto y se envía para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes con 29 votos a favor.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Articulado	Contenido del Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara
Artículo 1°	Objeto de la Ley
Artículo 2°	Modificación al artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, en el cual se define la vigencia de la ley por 20 años
Artículo 3°	Vigencia y derogatorias

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Articulado	Contenido del Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara
Artículo 1°	Objeto de la Ley
Artículo 2°	Modificación al artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, en el cual se define la vigencia de la ley por 20 años
Artículo 3°	Modificación al artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, en el cual se define la vigencia del Decreto Ley por 20 años
Artículo 4°	Modificación al artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, en el cual se define la vigencia del Decreto Ley por 20 años
Artículo 5°	Modificación al artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, en el cual se define la vigencia del Decreto Ley por 20 años
Artículo 6°	Vigencia y derogatorias

CONSIDERACIONES GENERALES

ANTECEDENTES

I. La vigencia de la Ley 1448 y los Decretos de Ley Étnicos

El artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 tiene un triple alcance, por un lado fija el alcance temporal de la norma mencionada, indicando que la misma tendrá una vigencia de 10 años, lo que significa que vencido este plazo deberá dejar de producir efectos jurídicos, este plazo se vencerá en 2021; además, deroga expresamente cuatro artículos

pertenecientes a la Ley 975 de 2004, establece el deber de presentación de informes por parte del Gobierno nacional y finalmente establece el deber del *Congreso de la República de pronunciarse sobre el cumplimiento de la ley un año antes de cumplirse su vigencia*.

En ese orden de ideas, el artículo 208 contempla un triple contenido a) la vigencia de la ley en el tiempo, b) los deberes del Ejecutivo y el Congreso frente al seguimiento y verificación de su cumplimiento, y c) la armonización – derogatorias - con marcos normativos anteriores. Sin embargo, en el presente caso sólo se debate sobre el primero de los contenidos enunciados en orden a determinar si se encuentra o no dentro de los estándares constitucionales.

El artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual fue expedido luego de la aprobación de la Ley 1448 de 2011. El artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. Y El artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, requieren ampliarse para garantizar la normatividad y la institucionalidad para la protección de los derechos de los pueblos y grupos étnicos.

Ahora bien, como lo señala la honorable Representante María José Pizarro es clara la función legislativa del Congreso de la República derivada de la propia Constitución y expresada en la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional Colombiana, donde se resalta: “El Congreso de la República, por mandato constitucional, tiene la facultad de hacer las leyes. Como resultado de esta cláusula general de competencia, otorgada por la propia Constitución, el legislador goza de una amplia libertad para determinar y establecer la configuración normativa que debe regir nuestro país. Dicha libertad se encuentra realizada en la posibilidad discrecional para (i) expedir las leyes *in genere*, (ii) interpretarlas, (iii) reformarlas, y (iv) derogarlas”.

2. Riesgo de regresividad en los derechos de las víctimas de no ampliarse su vigencia

En su momento la expedición de la Ley 1448 fue vista como un importante avance para la consolidación de los derechos de las víctimas, por su puesto esta ley no partió de cero, pues existían diversos antecedentes jurídicos y una experiencia nada despreciable en la atención a víctimas. Sin embargo, fue apenas en 2008 cuando arrancó

el proceso de adoptar una legislación capaz de integrar en un marco unitario la atención y la reparación integral para todas las víctimas del conflicto armado interno.

No faltaron los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para atender a las víctimas de atentados terroristas, a la población desplazada por la violencia y a las víctimas de minas antipersonal. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal desarrollaron en su momento procedimientos y adelantaron procesos de atención a las víctimas de múltiples violencias a lo largo y ancho del país, con mayor o menor efectividad. Lo cual se sumó a los esfuerzos de la Corte Constitucional desde 2004, quien alertó sobre la grave situación de la población desplazada y la calificó como un “estado de cosas inconstitucional”. A partir de este momento emprendió una labor de seguimiento sostenida de las órdenes impartidas mediante la Sentencia T-025 de ese año. Mediante autos de seguimiento, la Corte ha incorporado diversos avances en el marco de protección de los derechos de la población desplazada y ha orientado la revisión y ajuste de las políticas para la atención integral de esta población.

En este contexto, la Ley 1448 buscó integrar en un gran sistema todos los planes y programas existentes, así como unificar y estandarizar criterios y procedimientos con el fin de lograr mayor cobertura, eficacia e impacto de la atención y la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En la Ley 1448 se buscó producir un cambio en la relación entre la víctima y el Estado a partir del reconocimiento de las víctimas y de las violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; de ahí que se consagraran normativamente ideas como la transparencia en el registro, el trato digno, el principio de inclusión, reconocimiento y dignidad de las víctimas, y la integralidad que obliga a ir más allá de la compensación económica.

En esa medida la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, tiene el objetivo de proporcionar una reparación integral a las víctimas del conflicto. Esta reparación se diseñó con el objetivo de superar el mero enfoque de la indemnización económica por lo que incluyó otras medidas materiales como proporcionar asistencia psicosocial, viviendas dignas, o la restitución de tierras; pero también medidas simbólicas, como el establecimiento del Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas, que desde entonces se celebra el 9 de abril.

De esta forma, la Ley 1448 de 2011 incluyó diversos contenidos como las medidas concretas de atención, asistencia; reparación (individual y colectiva) y no repetición; el concepto de víctima; los diversos principios relativos a los derechos

de las víctimas (Principio de progresividad; buena fe: la carga de la prueba en procesos de reparación administrativa y de restitución de tierras; complementariedad, el enfoque diferencial, etc.¹), un esquema institucionalizado de participación para las víctimas a través de las mesas de participación efectiva de víctimas; la regulación de los derechos de las víctimas dentro de los procesos judiciales; los esquemas de ayuda humanitaria, atención y asistencia: se incluyen las normas referentes a los retornos y reubicaciones; los procesos de restitución de tierras; las estrategias y medidas para la rehabilitación y satisfacción; la institucionalidad para la atención y reparación de las víctimas; el régimen disciplinario de los funcionarios frente a las víctimas, entre otros.

En esa perspectiva, la Ley 1448 contempla no solo la consagración de los derechos de las víctimas, sino también mecanismos específicos para materializarlos, un esquema institucional específico para lograrlo, un esquema de participación específica para las víctimas y una transformación en el enfoque de la relación entre el Estado y las víctimas, partiendo del necesario ejercicio de redignificación de las mismas. De ahí que pueda decirse que la Ley 1448 es un instrumento central en la vigencia de los derechos de las víctimas. Sin perjuicio, de lo anterior debe indicarse que estas medidas fueron pensadas también como una herramienta de justicia transicional (de ahí que se haya establecido un plazo específico para su vigencia). Dicho lo anterior, dos elementos deben establecerse: a) si la Ley 1448 de 2011 ya cumplió su cometido, y b) si su desaparición implicaría una regresión en los derechos de las víctimas.

2.1. ¿Se cumplieron los objetivos de la Ley 1448 de 2011?

Frente a la primera pregunta podemos indicar que las inequidades en el acceso a los derechos sociales por parte de las víctimas han sido diagnosticadas desde diversos sectores. Así, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, compuesta por los órganos de control, ha planteado lo siguiente:

En materia de salud, a pesar de que la cobertura para la población víctima ha aumentado, la tasa de crecimiento lo ha hecho de forma lenta (menos del 1 por ciento entre 2016 y 2017). Adicionalmente, el cubrimiento esperado para la población víctima

¹ La ley recoge como principios generales, la dignidad, la buena fe la igualdad, el debido proceso, la justicia transicional, enfoque diferencial, participación conjunta, respeto mutuo, obligación de sanción a los responsables, progresividad sostenibilidad, complementariedad, derecho a la verdad, derecho a la justicia, derecho a la reparación integral, colaboración armónica, aplicación normativa más favorable, entre otros. La subraya de los principios de buena fe, progresividad y colaboración armónica corresponden a la obligación precisa de su aplicabilidad en este caso.

en 2021 está al menos 2 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio nacional en 2016 (95.66 por ciento).

La implementación de un modelo de atención integral en salud para población víctima del conflicto armado, en el que las entidades territoriales cuenten con capacidades técnicas para su ejecución y monitoreo, ha sido lenta y no ha logrado resolver las inequidades para el acceso a este derecho por parte de las víctimas. Los indicadores básicos de salud para el seguimiento y evaluación del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) no muestran un enfoque diferencial hacia las víctimas y en la actualidad no existe un registro que permita identificar su afiliación como parte de poblaciones especiales.

Sobre educación, se ha resaltado la existencia de problemas para identificar adecuadamente a la población de víctimas en el marco de las medidas desarrolladas para la satisfacción de este derecho, de tal forma que estos problemas impiden identificar si efectivamente la población que se encuentra cubierta por el sistema escolar y aquella que está desescolarizada, lo cual impiden ejercer un control y seguimiento adecuado. Esto debido a diferencias en la información entre los diferentes sistemas de información del Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) y la UARIV.

El acceso y la gratuidad en la educación, entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios desde el grado 0 hasta 11, se estableció en Colombia desde 2012 y se genera independientemente de la situación de victimización.

Así pues, la política frente a la inclusión de las víctimas se ha centrado en el aumento de cobertura, principalmente en la población escolar, sin que se haya profundizado en el acceso a formación universitaria. Del 100% de las personas inscritas en el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima (80.136), solo el 4 por ciento (3.243) logró acceder a un crédito educativo, lo que refleja la dificultad de dicho Fondo para cumplir con la demanda requerida.

Sobre el particular, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en el marco de la audiencia pública de seguimiento al estado de cosas inconstitucional sobre desplazamiento forzado - realizada en noviembre de 2018, indicó que:

“Sorprende que en las nuevas mediciones, con estadísticas administrativas, el indicador de asistencia escolar se deteriore en forma importante, al estimarse en 75,8% el porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 16 años de edad que asiste a educación preescolar, básica y media². Esto sugiere que las dificultades de

la información administrativa para la medición de GED, aún no se han superado. Peor aún, la comparación de indicadores entre la población desplazada y la población total, que se toma como base para la medición de umbrales que permitan la superación del ECI, muestra que la situación de la población víctima de desplazamiento forzado se encuentra más lejos de la población de referencia que lo reportado por las encuestas de 2013 y anteriores³, siendo especialmente impactante la diferencia en tasa neta en educación media que para la población desplazada solo alcanza 15,76%, limitando para esta población las posibilidades de continuar un proceso educativo formal”.

Por su parte en lo referente a la política de retomo y reubicaciones, no existe información rigurosa del total de familias y personas que están en procesos de retorno o reubicación. Según cifras del propio Estado, 2.034.607 víctimas de desplazamiento forzado retornaron sin acompañamiento gubernamental⁴. Mientras tanto, el número de retornos acompañados podría estimarse en 200.879, pues este es el número de actas de voluntariedad suscritas⁵. Según el Gobierno, se han elaborado 267 planes de retornos y reubicaciones, de los cuales 38 son étnicos⁶.

De acuerdo con Codhes, se han implementado 75 planes de retorno y reubicación y un total de 198.940 hogares han recibido acompañamiento por parte del Estado en estos procesos⁷; sin embargo, solo tiene acceso a los Esquemas Especiales de Acompañamiento el equivalente al 18% de los hogares que han firmado actas de voluntariedad. De igual manera, solo se ha avanzado en el Programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional en un 67,2 por ciento.

En materia de restitución de tierras, según el informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, a corte de 31 de marzo de 2018, se presentaron un total de 112.177 solicitudes de restitución de tierras. De las que iniciaron trámite administrativo no superaron la etapa administrativa, negándose su inscripción en el registro, lo cual corresponde al 63% de las 21.914 solicitudes inscritas, 15.077 iniciaron etapa judicial. 6.961 de ellas cuentan con sentencia judicial y 5.639 ya tienen orden judicial de restitución. Las víctimas de despojo han llamado la atención reiteradamente sobre los bajos niveles de implementación de las medidas pos fallo.

³ Véase: Gobierno de Colombia. Informe Anual 2017, págs. 289-300.

⁴ Según lo reportado por la UARIV en el tercer informe de la orden 34 del Auto 373/16.

⁵ Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pág. 617 citando un estudio de Sinergia de octubre de 2018.

⁶ Base del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 pág. 617.

⁷ Codhes, Las Víctimas en el Plan Nacional de Desarrollo, pág. 67

² El porcentaje era 87% en 2013.

En materia de generación de ingresos la Encuesta Indicativa de Empleo de la Población Víctima adelantada por la Defensoría del Pueblo y la OIM en el año 2017 pone de presente que el 63% de la población víctima está desempleada, que el 23% trabaja por cuenta propia, que el 4% es obrera del sector privado y el 2% obrera en el sector público. Solo el 7% es asalariado y el 1% ha accedido a un proyecto productivo.

En lo relacionado con el derecho a la vivienda el déficit habitacional ascendió en 2017 a 3,27 millones de hogares colombianos. En esta cifra se suman el déficit cuantitativo tanto en lo rural como en lo urbano. Adicionalmente, unos 1.5 millones de hogares colombianos necesitan mejoramiento de vivienda. Respecto a estos últimos, 26,82% registraron carencias en acueducto, 20,80% en servicio de sanitario, 11,89% en estructura de pisos, 7,63% en cocina y el 7,88% reportó hacinamiento mitigable.

Cerca de 1,2 millones de hogares habitaban asentamientos humanos de desarrollo incompleto, que corresponden a barrios marginales con múltiples precariedades jurídicas (seguridad jurídica en los títulos de propiedad o de tenencia), fragilidades físicas de distinta naturaleza, ubicación en zonas de riesgo y entornos con múltiples dificultades.

Para población desplazada se asignaron y escrituraron 33.572 viviendas nuevas totalmente subsidiadas. Según los Autos 008 de 2009, 383 de 2010, y 219 de 2011, el *“acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, sino que debe entenderse como un bien familiar que requiere un espacio determinado, en el cual se desarrollan y realizan los procesos propios de la sociedad”*.

En este sentido, demanda por atender de 143.412 hogares desplazados, frente a una oferta de 41.418 durante el cuatrienio anterior. Es decir, la cobertura del programa frente a la demanda estaba planeada para el 23% de la demanda. A pesar de que la meta planteada se sobrepasó, todavía existe una demanda significativa que se incrementa con los nuevos desplazamientos.

En el quinto informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 se plantea que entre el año 2015 y 2018 se entregaron indemnizaciones a 311.479 personas, y que, en los últimos 10 años, teniendo en cuenta marcos normativos diferentes a la Ley 1448, se han reconocido 782.184 indemnizaciones administrativas a 759.341 víctimas. Así pues, el número de indemnizaciones entregadas no alcanza a impactar de manera significativa el acceso de las víctimas, ya que a la fecha el universo de víctimas a indemnizar es de 6.972.882⁸. Esto quiere decir que faltando tres vigencias fiscales para que se

agote el tiempo actual de implementación de la ley solo se ha indemnizado al 11.2% de las víctimas indemnizables⁹.

Adicionalmente, al analizar el comportamiento histórico de la indemnización en relación con el universo pendiente susceptible a indemnizar, se evidencia que el avance para las víctimas de desplazamiento forzado solo se ha dado en un 5%, de los casos, lo que representa un estimado de 6.207.189 personas desplazadas que aún están a la espera de recibir indemnización¹⁰.

En concordancia con lo planteado por la Comisión, en el documento de bases del PND actual se establece que “frente a la reparación, la medida de indemnización ha sido recibida aproximadamente por el 12% de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a esta medida, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas”. Así a septiembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 865.997 personas, frente a los 6.714.679 víctimas que son sujeto de la medida de indemnización incluidas en el Registro Único de Víctimas¹¹.

En ese orden de ideas, puede indicarse que la Ley 1448 aún no ha cumplido los objetivos para las cuales fue planteada, por el contrario, la consolidación y cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas sigue siendo una tarea pendiente, y en ese sentido también lo son sus objetivos transicionales. Precisamente conscientes de esto fue que se estableció en el mismo artículo 208 de la Ley 1448 la obligación de revisión, por parte del Congreso de la República, del estado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley, faltando un año para el cumplimiento de su vigencia.

2.2 Regresividad con la pérdida de vigencia de la Ley 1448

La adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo –individuo libre, pero con necesidades –y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de diversos derechos, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)– como derechos fundamentales.

Bajo el nuevo paradigma constitucional, el Legislador ya no goza de una discrecionalidad absoluta para regular y desarrollar asuntos relacionados con la garantía de los DESC; la Constitución le impone no solo un mandato de desarrollo legislativo en estas materias, sino también de progresividad y no regresión, y de respeto por sus contenidos, los que han sido fijados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional con

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-202. Pág. 618.

⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. Quinto informe de seguimiento al Congreso de la República.

el paso de los años. Estos deberes se traducen, entre otras, en la obligación de adoptar leyes que contengan lineamientos de política pública dirigidos a garantizarlos en todas sus dimensiones, por supuesto, con fundamento en información relevante de carácter técnico, dada la complejidad que implica su satisfacción, no solo por la intervención de distintos actores institucionales y la disposición de recursos económicos y humanos, entre otros.

El principio de progresividad ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y se traduce en la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados. Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado tanto apropiarse el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General número 3, consideró que “(...) *el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un período corto de tiempo*”, no obstante, ello no significa que los Estados no se encuentren obligados a adoptar medidas de manera inmediata; y por tanto, “(...) *impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta*”, así como la adopción de medidas “(...) *deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto*”.

En general la comunidad internacional ha propendido por el desarrollo gradual de los contenidos prestacionales de los derechos económicos, sociales y culturales, y proscribió regresiones en el goce efectivo de manera injustificada. Así, por ejemplo, el Principio 14 b) de los Principios de Maastricht señala que se produce una violación del Pacto con actuaciones tales como “*la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya se goza*”. Otros eventos en los que se presenta una situación regresiva fueron descritos en la Sentencia C-507 de 2008, en la cual se señaló que se presenta regresión en la protección de los derechos cuando se da la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social (Sentencia C-1165 de 2000) o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que está en proceso de acceder al

derecho (Sentencia T-1318 de 2005). En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población¹².

El mandato de progresividad implica varios tipos de obligaciones para el Estado. De un lado, se halla la de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos. De otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014).

Ello implica entonces, deberes concretos para el Estado referidos a la adopción de un plan de acción o un programa para la ampliación de los contenidos prestacionales del derecho con miras a lograr su goce efectivo. Al respecto, la Corte señaló en la Sentencia T-595 de 2002: que lo mínimo que debe hacer la autoridad responsable para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de un derecho fundamental en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos. De igual manera, comprende la prohibición de disminuir o desviar sensiblemente los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho. En tercer lugar, proscribió aumentar significativamente el costo para acceder a un servicio necesario para garantizar un derecho, especialmente para las personas de escasos recursos. En cuarto lugar, el principio obliga al Estado a no incrementar los requisitos para la satisfacción del respectivo derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014).

Cabe señalar que este principio no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas; se trata de una prohibición *prima facie*, pues tales medidas pueden tener lugar al amparo de la Carta, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles. En este sentido, en la Sentencia C-1141 de 2008, la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que

¹² Así por ejemplo, en la Sentencia T-025 de 2004, sobre los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, la Corte indicó que los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en la Constitución imponían al Estado, el “deber de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos”.

una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014).

Ahora bien, ¿la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 puede considerarse una medida regresiva de los derechos de las víctimas? En principio, la pérdida de vigencia de una ley como la Ley 1448 de 2011 no se consideraría como regresiva, pues precisamente fue pensada como una medida temporal (por eso se fijó un término expreso para su pérdida de vigencia), además la naturaleza propia de las leyes amparadas en el marco de justicia transicional es su carácter temporal, pues precisamente contemplan medidas especiales y transitorias que permiten dar el paso de una situación de conflicto y violación masiva de los derechos humanos a una situación de consolidación de un modelo democrático y garante de los derechos.

Sin embargo, este régimen de temporalidad está precisamente supeditado al cumplimiento de los objetivos para los cuales se estableció la medida de justicia transicional, pues en todo caso deben obedecer a un criterio de eficacia, ahora bien, como quiera que como se evidenció en el apartado anterior la Ley 1448 de 2011 no ha cumplido cabalmente los objetivos para los cuales fue planteada, puede decirse que su pérdida de vigencia podría tener efectos regresivos, en la medida, que persisten personas en condición de vulnerabilidad (víctimas) con especial protección constitucional que verían desmejorada su situación jurídica para el acceso a sus derechos.

Ahora bien, en una segunda dimensión puede indicarse que la pérdida de vigencia de una ley no afecta *ipso iure* la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. En ese orden de ideas, por ejemplo, puede sostenerse que las personas que ingresaron al registro único de víctimas antes de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 deberán recibir la indemnización respectiva, incluso si la Ley 1448 desaparece, o que los procesos de restitución de tierras deberán llevarse hasta las etapas finales, etc. En ese sentido, con respecto a algunas situaciones jurídicas ya consolidadas las víctimas tendrían derechos adquiridos que la pérdida de vigencia de la ley no afectaría.

Otros componentes tienen fundamento constitucional suficiente para continuar existiendo aun después de la pérdida de vigencia de la Ley 1448, como los son las acciones afirmativas en materia de salud, vivienda o educación. Esto, en tanto, las víctimas en Colombia han sido conceptualizadas como población socioeconómicamente vulnerable, y en este sentido, población sujeto prioritario

de oferta social para la satisfacción de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); población perjudicada por graves vejámenes contra la dignidad humana en donde las violaciones a sus derechos humanos han puesto en entredicho la capacidad o voluntad del Estado de proteger, garantizar y hacer respetar sus derechos civiles y políticos; población cuyo proyecto de vida, truncado por los procesos de victimización, tiene la potencialidad de contribuir al desarrollo democrático y económico del país y sujetos de especial protección constitucional y, por ende, tienen derecho a un trato preferencial/ diferencial y a la aplicación en su favor de acciones de discriminación positiva.

En 2013, la Contraloría General de la República consideró que la extrema vulnerabilidad de las víctimas “obliga al Estado no solo a priorizar sus políticas públicas en esta población sino a asumir que la vigencia de sus derechos fundamentales reviste una jerarquía superior en relación con otros intereses que pueden revestir un alcance igualmente constitucional”¹³. En esa perspectiva, si bien habría una reducción del estándar legal de protección, el estándar constitucional seguiría siendo ampliamente protector; sin embargo, perderían fundamento legal algunos programas y mecanismos específicos para la garantía de estos derechos.

Ahora bien, cabe preguntarse si hay contenidos de la Ley 1448 que no puedan salvaguardarse a través de los dos elementos reseñados - los efectos ultractivos de la Ley y el Estándar de protección constitucional de los derechos de las víctimas-. Y en esa perspectiva la respuesta es sí. Entre los efectos regresivos de la desaparición de la Ley 1448 de 2011 y la continuidad de la vulnerabilidad de las víctimas podemos destacar las siguientes:

- a) Pérdida de espacios de participación de las víctimas en los escenarios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, ante la desaparición del fundamento legal para el funcionamiento de las mesas de víctimas;
- b) La desaparición del marco normativo que regula la ayuda humanitaria¹⁴ a las víctimas

¹³ Síntesis recogida de un documento de la Contraloría General de la República construido a partir del análisis de varias sentencias de la Corte Constitucional. Cfr. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada del Sector Agropecuario, 2013. Evaluación del proceso de indemnización administrativa a las víctimas de la violencia en Colombia -Año fiscal 2012-, Bogotá: Autor.

¹⁴ Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia: Esto incluye asistencia en salud, educación, funeraria, humanitaria (emergencia o transitoria, hasta la superación de la contingencia), para el retorno (en el caso del hecho victimizante de desplazamiento forzado), para la reubicación. Estas asistencias, como es lógico dependen de la vigencia de la ley, si la ley no existe, los programas que desarrollan tales asistencias no tendrían asidero jurídico en qué apoyarse, por lo tanto, las víctimas no podrían ejercer su derecho.

del conflicto, teniendo que regresar, en el mejor de los casos, a esquemas más antiguos y restringidos frente a algunos hechos victimizantes;

- c) desaparición del registro único de víctimas como instrumento para identificar a las víctimas. Este efecto, se refiere a que ante la desaparición de la Ley 1448 no podrán registrarse nuevas víctimas posteriores a la fecha de pérdida de vigencia de la ley, afectando los derechos de las nuevas víctimas posteriores a dicha fecha;
- d) Desaparecerá el fundamento legal de la estructura institucional para la atención de víctimas, en esa perspectiva, el SNARIV solo podría seguir funcionando muy parcialmente y de manera restringida en el cierre de medidas y acciones para las víctimas registradas, según criterios de derechos adquiridos, pero perdería su capacidad constructora de nuevas políticas públicas para víctimas o de adecuación de las existentes;
- e) Desaparecerían algunos títulos de derechos más específicos y más desarrollados, incluso, que los establecidos por sentencias judiciales, por ejemplo, los derechos de las víctimas en los procesos judiciales que han sido desarrollados de manera mucho más específica por la Ley 1448.

Estos ejemplos, evidencia que efectivamente la desaparición de la Ley 1448 de 2011 tiene efectos regresivos en los estándares de protección de los derechos de las víctimas.

Como conclusión, entonces podemos señalar que: i) en principio la pérdida de vigencia de la norma no puede considerarse como una medida restrictiva, pues en algunos casos el legislador puede fijar el horizonte temporal de las leyes, tal es el caso de las normas expedidas en el marco de la justicia transicional, pero esta no es una regla absoluta, ii) en el caso de las normas de justicia transicional, la reducción de sus estándares de protección o eliminación puede ser restrictiva, si no cumplió con los objetivos que se propuso y persisten circunstancias de vulnerabilidad de población especialmente protegida, para la que se constituyó, como en efecto ocurre con la población víctima del conflicto en Colombia, iii) la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 tiene efectos regresivos sobre el goce efectivo de los derechos de las víctimas, iv) el legislador no ha demostrado que se cumplen con los estándares constitucionales para tomar una medida regresiva en materia de derechos de las víctimas. En ese orden de ideas, la pérdida de vigencia de la Ley 1448 pone en peligro la garantía de estos derechos de las víctimas, y por lo tanto se genera la necesidad de ampliar su vigencia.

Ahora bien, comoquiera que el Gobierno nacional ha indicado en su plan nacional de desarrollo que “este Gobierno deberá revisar y

evaluar la efectividad de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) que tiene vigencia hasta el 2021, por lo cual es el momento para establecer los criterios para determinar la renovación o actualización de la Política de Víctimas. Por lo anterior, para el 2020 el Gobierno Nacional [...] presentará al Congreso el balance de la ley, así como una propuesta de ajuste y actualización” (p. 738). A la espera de este balance es pertinente concentrarse en la ampliación de la Ley 1448 en orden a garantizar por lo menos el actual nivel de protección legal para las víctimas.

3. Derechos de las víctimas, implementación constitucional del acuerdo de paz y el deber de ampliar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos

El Acto Legislativo 01 de 2016 introduce tres artículos transitorios en la Constitución. El primero es el procedimiento legislativo especial para la paz (también llamado “*fast track*”), con el cual se faculta al Congreso a tramitar proyectos de ley y de Acto Legislativo de manera preferente y expedita con respecto a otros proyectos que se presentaron en el Congreso de la República, y siguiendo un procedimiento especial para la tramitación de los mismos; también dispuso que estos proyectos para la paz son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, además que la duración de esta disposición era de solo 180 días prorrogables por otros 180 días más. El segundo artículo le otorga al Presidente de la República facultades especiales por el mismo periodo de tiempo del artículo anterior, para expedir Decretos con fuerza de Ley con el fin de garantizar el cumplimiento y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El tercer artículo es el Plan de Inversiones para la Paz que debe incluir el Gobierno nacional por los próximos 20 años en el Plan Nacional de Desarrollo, que debe cumplir con algunos requisitos como, por ejemplo, la priorización de ciudadanos y entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural y el conflicto armado, entre otros, y que los recursos deben ser adicionales a los que ya tengan destinados por las entidades de todos los órdenes.

Por su parte, el Acto Legislativo 02 de 2017 introduce un artículo transitorio de la Constitución y deroga el art. 4° del Acto Legislativo 01 de 2016. Este artículo transitorio constitucional dispone que las normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales ya incluidos en la Constitución obligatoriamente serán criterios de interpretación para la validez de las normas de implementación y funcionamiento del Acuerdo de Paz, con el fin de garantizar el efectivo desarrollo del derecho a la paz.

También ordena que el aparato estatal está obligado a cumplir de buena fe con todo lo establecido en el Acuerdo, y que por lo tanto

todas sus actuaciones deben guardar coherencia e integralidad con lo acordado.

Como se observa ninguno de los dos actos legislativos menciona de manera expresa ni la Ley 1448 de 2011, ni los derechos de las víctimas, sin embargo para el cabal entendimiento de estos actos legislativos, debe tenerse en cuenta que la misma Corte Constitucional indicó que el Acuerdo Final no tiene un valor normativo *per se*, lo que significa que *ex ante* de la activación de los mecanismos de implementación y desarrollo, como política de Gobierno vincula al Gobierno nacional y lo obliga a impulsar su implementación. Sin embargo, a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a normas de derecho internacional humanitario y a derechos fundamentales consagrados en la Constitución serán parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación de lo pactado, con sujeción al ordenamiento constitucional. Igualmente, a partir de ese acto legislativo el Acuerdo se adopta como política de Estado, de manera que todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y, por tanto, cualquier desarrollo de este debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios. Por la misma razón de su reconocimiento como política de Estado, teniendo en cuenta su refrendación y a partir del Acto Legislativo 02 de 2017, se dispuso que rigiera durante los tres periodos presidenciales siguientes (Corte Constitucional Sentencia C-630 de 2017).

Ahora bien, el acuerdo de paz contempla una serie de obligaciones referentes a la Ley 1448 de 2011, en efecto en el punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto:

“Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, se contempla un numeral específico denominado 5.1.3. Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz y dentro de él se encuentra el componente 5.1.3.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas. Adicionalmente, se contempló que dentro del calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final (utilizando el denominado “*fast track*” regulado en el Acto Legislativo 1 de 2016) se debían tramitar las modificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de “Víctimas”, teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario

o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Deber que no se cumplió en su momento.

De esta forma, si bien los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionan de manera expresa la Ley 1448 ni su modificación, sí establecen que el Gobierno nacional debe cumplir de buena fe lo establecido en el acuerdo de paz. Dado que en el acuerdo de paz se encuentran obligaciones muy concretas sobre los derechos de las víctimas, y el rol que juega la Ley 1448 de 2011, en este escenario puede decirse que el Estado colombiano tiene un deber de buena fe de revisar y ajustar la Ley 1448 de 2011 (como marco normativo principal en materia de derechos de las víctimas), pero este deber además implica al menos dos compromisos adicionales, que esta revisión implica la profundización de los derechos de las víctimas y dos, que debe hacerse desde la perspectiva de su adecuación a los fines del acuerdo de paz.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (*vir bonus*)”. Así la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada” (Corte Constitucional, Sentencia 1194 de 2008). En esa perspectiva, es claro que el deber de buena fe, en todo caso, obliga al Estado a actuar de acuerdo a los compromisos que ha adquirido, incluso aquellos relacionados con el acuerdo de paz. En ese orden de ideas, así los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionen o se refieran al ajuste de la Ley 1448 de 2011, esto no significa que no haya una relación entre la Ley 1448 y estos, por el contrario, es claro que la conexión se encuentra en el deber de buena fe como fuente de obligaciones; en ese orden de ideas, puede indicarse que el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe con la realización de los ajustes necesarios para fortalecer y adecuar el marco normativo referente a los derechos de las víctimas, y por tanto, de tramitar las modificaciones de la Ley 1448 de 2011.

Esto implica una revisión profunda de la Ley 1448 y los Decretos Ley Étnicos en perspectiva de profundizar los derechos de las víctimas de forma que permita mejorar la atención a las víctimas (llegar a más víctimas más rápido), articular la estructura del SNARIV con el SIVJRN y cumplir el acuerdo de paz. En esa medida la ampliación de la Ley 1448 permite dar estas discusiones con mayor tranquilidad, pero implica la responsabilidad del legislativo de abordar estas discusiones de manera adecuada.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que existe un deber constitucional de fortalecer la política de víctimas y tramitar la adecuación de la Ley 1448 (que lleva implícito la ampliación de su vigencia), cuyo fundamento se encuentra en el deber de buena fe como fuente de obligaciones y que en el caso concreto obliga al Estado. En todo caso, debe indicarse que los derechos de las víctimas hacen parte del bloque de constitucionalidad y de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia. En esa perspectiva, podría afirmarse que las víctimas tienen cierto derecho a que el Congreso revise la vigencia de la Ley 1448 de 2011, su cumplimiento y adecuaciones necesarias –desde la perspectiva de la no regresividad de los derechos–.

4. Ley de Víctimas y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Con la Ley 1448 de 2011, se dio un gran salto para alcanzar la paz. El reconocimiento de las víctimas fue el primer escalón de un camino largo que nuestra sociedad debe atravesar. Según cifras de la UARIV, el conflicto armado ha dejado cerca de 8.800.000 víctimas, es decir cerca del 18% de la población colombiana.



Fuente: RNI - Red Nacional de Información, Fecha de corte: 01 jul. 2019

Desde el 2002 se inició una reducción significativa del número de víctimas registradas anuales, lo cual se aumentó en los últimos años gracias a la desintensificación del conflicto, producto de la desmovilización de la guerrilla de las FARC. Es importante mencionar que en el 2018 se vuelve a aumentar la cifra, reversando un proceso que se había mantenido en descenso desde el 2012.

Anualmente desde el 2011 se han reparado cerca de 120.000 víctimas, lo que nos hace pensar que con el ritmo actual se requeriría 70 años para reparar a todas las registradas

8.847.047 Víctimas Registradas → **917.481** Víctimas Reparadas

En el recientemente aprobado Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el Pacto XI. Por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, en la línea D Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas, objetivo 2. Priorizar recursos en el componente de reparación de la política de víctimas, se estableció la meta para este cuatrienio en cuanto a reparación administrativa.

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas reparadas administrativamente	917.481	1.427.777	16 AL AFRICA DEL SUR	10 PAZ, JUSTICIA Y FUERZA DE LEY

Esta decisión proyecta que en los 4 años se indemnizarán 510.296 personas, que, si se distribuye en las vigencias, concuerda con nuestra anterior afirmación de cerca de 120.000 personas anuales, es decir que se requerirían 70 años para completar la indemnización de todas las víctimas registradas.

En las bases del Plan de Desarrollo, que hace parte integral de la ley, se identifica que son cinco las principales causales para hacer de este proceso tan lento¹⁵.

1. La disponibilidad de recursos financieros.
2. Dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas y los costos asociados a su administración.
3. El pago de indemnizaciones judiciales.
4. Proceso de documentación administrativo.
5. El crecimiento del universo de víctimas.

Por último, es pertinente mencionar que, durante la discusión en el Congreso del Plan Nacional de Desarrollo, la Comisión de la Cámara de Representantes de Seguimiento a la Ley de Víctimas, realizó un constante trabajo con la Mesa Nacional de Víctimas y múltiples asociaciones que las agrupan, donde se evidenció un llamado constante para la ampliación de la ley.

A modo de conclusión

De lo expuesto hasta aquí podemos señalar los siguientes elementos, el Congreso tiene una amplia potestad legislativa, que le permite fijar, entre otras, las cláusulas de vigencia de las leyes, pero este contenido, como cualquier otro contenido con fuerza material de ley, está sujeto al control constitucional, tanto en sus dimensiones formales como en sus dimensiones sustantivas.

Si bien los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017 no mencionan de manera expresa los ajustes a la Ley 1448 de 2011 y a los Decretos Ley Étnicos, es claro que existe un deber estatal, derivado del deber de cumplir de buena fe con los acuerdos, de realizar la revisión y el ajuste a la mencionada ley en orden a cumplir con los compromisos adquiridos en el acuerdo de paz. En esa medida, puede decirse que las víctimas tienen un derecho a que se discutan los ajustes necesarios a la Ley 1448 para fortalecer el esquema de reparación de las víctimas. Es claro que el Gobierno nacional tuvo la oportunidad de ajustar el marco normativo

¹⁵ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Bogotá, 2019, Pág. 809.

referenciado, a través del régimen del “*fast track*”, sin embargo, el no haberlo hecho a través de este mecanismo no lo exime de su deber de buena fe de realizar estas discusiones; en todo caso la misma Ley 1448 de 2011 contempla el deber del Congreso de pronunciarse expresamente sobre el cumplimiento de esta.

En principio, las normas que establecen la vigencia de una ley no deberían considerarse regresivas *per se*, sin embargo, esta regla no es absoluta y debe evaluarse en el caso concreto, pues las normas que establecen una vigencia limitada en el tiempo podrían llegar a tener efectos regresivos sobre poblaciones concretas en estado de vulnerabilidad. Tal es el caso de la norma de vigencia de la Ley 1448, que si bien fue pensada para tener una duración temporal como un instrumento de justicia transicional¹⁶, con su desaparición tiene efectos regresivos para la población víctima, en términos de acceso a derechos como el de la participación, la ayuda humanitaria, incluso el registro, al no haber cumplido cabalmente con estos objetivos y en ese sentido, ante la permanencia de las circunstancias de vulnerabilidad de las víctimas.

El Congreso es quien está llamado a reglamentar la materia, en términos de definir las adecuaciones necesarias a la Ley 1448, en cumplimiento de sus deberes de buena fe y de discutir expresamente si se han cumplido los derechos garantizados por la Ley 1448 y en qué medida lo han sido. De esta forma el Congreso de la República debe pronunciarse expresamente sobre la ampliación de vigencia de la ley y del cumplimiento de su deber de buena fe de revisar la Ley 1448, advirtiendo en todo caso que tales ajustes deben cumplir el principio de progresividad y no regresividad.

A partir de lo anteriormente mencionado y a dos años de finalizar la vigencia de la Ley 1448 de 2011, consideramos necesario, ampliar por 10 años más el término consignado en la ley y en los decretos ley étnicos. Puesto que, si aún hoy se lograra solucionar las 5 causas expuestas en el Plan de Desarrollo, no se lograría cumplir sino con cerca de un 16% de las víctimas registradas por la Unidad de Víctimas.

Considerando la importancia del papel de las víctimas en la construcción de una paz estable y duradera, los invitamos a acompañar esta iniciativa para así lograr alcanzar el anhelo de las víctimas y cerrar las heridas que ponen en riesgo la paz.

Consideraciones del ponente

Se manifiesta un consenso amplio en la Comisión sobre la necesidad de ampliar la Ley 1448 de 2011, por al menos dos razones por un lado la existencia de tres proyectos de Ley en el

mismo sentido. Por un lado, el Proyecto de ley número el 272 de 2019 (radicado por integrantes del partido Centro Democrático) y el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara (acumulado con el PL 199 del 2019 Cámara), aunque este último incluye además de la ampliación de la Ley de Víctimas y de restitución de Tierras la de los Decretos Ley con enfoque diferencial (Decreto Ley 4633 de 2011, Decreto Ley 4635 de 2011 y el Decreto Ley 4634 de 2011), proyecto que fueron acumulados, lo cual es evidencia del consenso y el ánimo de trabajo colectivo entre las bancadas. De la misma manera es importante destacar que el día 11 de octubre, y tras una audiencia en la Corte Constitucional en la que se debatía el impacto de la pérdida de vigencia de la Ley 1448 de 2011 sobre los derechos de las Víctimas, el presidente Iván Duque anunció públicamente su intención de buscar la prórroga de la Ley 1448¹⁷, decisión que si bien no se ha concretado en la presentación de un proyecto gubernamental, en la materia muestra la aceptación por parte del Gobierno nacional de la necesidad de ampliar la vigencia del marco normativo relativo a los derechos de las víctimas.

Con lo anterior en consideración es importante destacar que en su momento la expedición de la Ley 1448 y de los decretos Ley, estos fueron vistos como un importante avance para la Consolidación de los derechos de las víctimas¹⁸. La Ley 1448 y los decretos étnicos buscaron integrar en un gran sistema todos los planes y programas existentes, así como unificar y estandarizar criterios y procedimientos con el fin de lograr mayor cobertura, eficacia e impacto de la atención y la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Así mismo, la Ley 1448 y los decretos étnicos produjeron un cambio en la relación entre la víctima y el Estado a partir del reconocimiento de las víctimas y de las violaciones a los derechos humanos.

¹⁷ <https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-anuncia-proyecto-para-prorrogar-ley-de-victimas-durante-10-anos-mas-articulo-885618>

¹⁸ No faltaron los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para atender a las víctimas de atentados terroristas, a la población desplazada por la violencia y a las víctimas de minas antipersonal. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAI-PD) y el Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal desarrollaron en su momento procedimientos y adelantaron procesos de atención a las víctimas de múltiples violencias a lo largo y ancho del país, con mayor o menor efectividad. Lo cual se sumó a los esfuerzos de la Corte Constitucional desde 2004, quien alertó sobre la grave situación de la población desplazada y la calificó como un “estado de cosas inconstitucional”. A partir de este momento emprendió una labor de seguimiento sostenida de las órdenes impartidas mediante la Sentencia T-025 de ese año. Mediante autos de seguimiento, la Corte ha incorporado diversos avances en el marco de protección de los derechos de la población desplazada y ha orientado la revisión y ajuste de las políticas para la atención integral de esta población.

¹⁶ Y en esta perspectiva, como herramienta que permitía utilizar mecanismos especiales (por ejemplo, reducir los estándares de reparación ante una victimización masiva) para superar las circunstancias de vulnerabilidad de las víctimas y hacer el tránsito a una sociedad bien ordenada.

Sin embargo, a día de hoy la implementación de la Ley 1448 de 2011 y los decretos étnicos sigue sin lograrse de manera efectiva, para el efecto simplemente queremos resaltar los siguientes elementos identificados por los órganos de control en su sexto informe de seguimiento a la Ley 1448:

- En materia de rehabilitación a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral y la Estrategia de Recuperación Emocional tenemos que: De la meta acumulada de 480.000 víctimas atendidas en el cuatrienio, el Gobierno Nacional reporta que atendió a 530.670 con corte a 31 de diciembre de 2018, lo que corresponde a una ejecución del 111%. Ahora bien, si la cifra de 530.670 personas con atención psicosocial reportadas por el Gobierno Nacional se compara con la meta definida en el Conpes 3726 de 913.000 para el año 2021, se puede afirmar que faltando 23 meses para que se termine la vigencia de la Ley 1448 de 2011, el resultado de implementación de este indicador es del 58%. Ahora, si se contrasta con el universo estimado de víctimas para atención psicosocial de 3.472.453, proyectado por la RNI, este avance es tan solo de 13%.

Por su parte, en el PND 2018-2022 se define para este indicador una meta de 1.152.999 víctimas atendidas para el cuatrienio, partiendo de una línea base a 2018 de 692.999 personas, lo que implica que se atenderán 460.000 personas. Al ser este número menor a la meta establecida para el cuatrienio anterior (2015-2018), se evidencia que el universo estimado de víctimas sujeto de atención no fue considerado para definir las metas.

Con relación al indicador referente a las víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental, no hay claridad frente al resultado de la medición, lo que hace necesario un análisis del cumplimiento de la meta frente a la necesidad de atención, ya que no hay diagnóstico para la definición de acciones tendientes a cumplir la meta establecida para el año 2021. Se puede afirmar que las proyecciones en el marco de la planeación son inadecuadas y que los datos suministrados para la medición del cumplimiento de las metas presentan inconsistencias.

Teniendo en cuenta el criterio de implementación del PAPSIVI, que focaliza las zonas con mayor presencia de víctimas, los datos muestran una concentración de implementación del programa en zonas urbanas consolidadas y poca cobertura en las zonas rurales y rurales distantes.

- En materia de restitución de tierras se ha indicado que: De acuerdo a la información suministrada en la plataforma Sinergia, el porcentaje de solicitudes en etapa administrativa a corte de 31 de diciembre de 2018, corresponde al 151%, superando la meta de 50.000 que se había propuesto. No

obstante, esta cifra no se compadece con el total de solicitudes que ascienden a 121.876, lo que indica claramente una deficiencia en la obligación de garantía de los derechos de las víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Uno de los principales retos, lograr el efectivo cumplimiento de las órdenes judiciales. Para ello, la Ley 1448 de 2011, estableció el seguimiento a posfallo a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, lo cual ha resultado útil, pero aún no efectivo de acuerdo con los indicadores y resultados obtenidos.

En la etapa administrativa a 31 de marzo de 2019, se presentaron ante la URT, 121.462.150 solicitudes, de las cuales 95.473 fueron habilitadas por el Ministerio de Defensa para continuar con el respectivo trámite que incluye la microfocalización de las zonas. Esta cifra es el 79% del total de solicitudes, quedando un 21% sin la posibilidad de iniciar el trámite administrativo, lo que ha dificultado la materialización de los derechos de las víctimas de despojo o abandono en el marco del conflicto armado, debido a la imposibilidad de llegar a las zonas para realizar los estudios referentes a la caracterización de los habitantes, microfocalización e identificación de los predios. Persiste una menor inscripción de mujeres en el RTDAF, lo que puede representar posibles obstáculos a la implementación de la política de mujer rural y en general de igualdad de género.

De igual forma de los 70.442 casos que con corte a 31 de marzo de 2019 se les dio trámite administrativo, 45.379.152 no fueron inscritos, lo que representa el 64% de las solicitudes, persistiendo un alto número de negaciones.

Ahora bien, para la etapa judicial es necesario precisar que de las 25.063 solicitudes que fueron inscritas en el RTDAF, 17.961 cuentan con demanda presentada, quedando el 29% aún sin resolver y a la espera de la presentación de acciones ante los juzgados de restitución de tierras. Esta cifra de demandas presentadas es todavía más precaria si se comparada con la totalidad de solicitudes de restitución de tierras en etapa administrativa que a 31 de marzo de 2019 son 121.462.

- En materia de vivienda urbana y rural los órganos de control concluyeron que el ejercicio de seguimiento al acceso a la vivienda por parte de la población víctima de desplazamiento, permite señalar que existe una insuficiente oferta de vivienda nueva o usada para esta población, y se concluyó que no se habían superado las barreras de acceso para ampliar la cobertura. En esa medida no han cubierto la demanda de vivienda de las víctimas.

Existe una oferta de vivienda rural insuficiente para las personas desplazadas y las comunidades en

procesos de retorno y reubicación, adicionalmente continúa sin resolver las situaciones derivadas de proyectos de vivienda rural inconclusos, paralizados o siniestrados.

- En materia de Educación Superior tenemos que de las 70.671 víctimas que solicitaron créditos educativos condonables, solo al 4.972 (5) %, se les aprobó la solicitud, y de este universo, únicamente 3.395 legalizaron el crédito, cumpliendo con los requerimientos estipulados para condonar sus estudios de educación superior. Ahora bien, la población víctima que accede a algún nivel de educación superior no solo lo puede hacer por medio del Fondo de Educación Superior para Víctimas sino también por otras alternativas de financiación (incluyendo recursos propios), toda vez que las cifras que presenta el SNIES, son mayores a las del Fondo. Aun así, los recursos aportados por las entidades para el funcionamiento del Fondo resultan insuficientes.
- En materia de generación de ingresos: se ha identificado la necesidad del rediseño de una política clara y efectiva en el marco de la generación de ingresos, que incluya de manera diferenciada y articulada las necesidades de las víctimas tal como se establece desde el Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional. En Sinergia, se registra el avance para los siguientes indicadores: i) Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral con un reporte de 21.913 víctimas en el cuatrienio; ii) víctimas de desplazamiento forzado atendidas en la línea de intervención de formación para el trabajo, que reporta un avance de 2.970.638; iii) en atención a víctimas para la línea de emprendimiento y fortalecimiento se presentaron 277.987 víctimas atendidas. Los anteriores indicadores presentan un cumplimiento alto dadas las metas fijadas por el propio gobierno, sin embargo, se advierte que las metas fueron insuficientes considerando el universo de víctimas y que al contrastar las cifras presentadas por las entidades competentes se encontraron inconsistencias.
- Frente a la Indemnización administrativa: tenemos que el Gobierno Nacional no alcanzó el 100% de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, aun cuando estas eran bajas en relación con el universo de víctimas susceptibles de ser indemnizadas. Adicionalmente, el número de víctimas susceptibles de indemnización es de 6.495.713 personas, y de estas solo 821.836, lo que corresponde al 13% han recibido esta medida de reparación, a dos años de terminar la vigencia prevista inicialmente en la Ley 1448 de 2011.

- En materia de reparación colectiva después de ocho años de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, y de conformidad con las fases que contempla el Modelo de Reparación Colectiva, se encuentran en esta ruta 669262 sujetos colectivos, de los cuales únicamente seis han terminado la ejecución de las medidas del Plan Integral de Reparación Colectiva –en adelante, PIRC–, mientras que el 76% se encuentran en fases iniciales de la ruta.
- En materia de asistencia Humanitaria tenemos que la dinámica del desplazamiento forzado y otros hechos victimizantes demuestra que, a pesar de las acciones implementadas por el Gobierno Nacional, persisten situaciones de conflicto armado y de violencia organizada que implican el incumplimiento de las garantías de no repetición de violaciones a los derechos humanos, así como la continuidad de las afectaciones que impiden la reconstrucción del tejido social. Sumado a lo anterior, se evidencia la necesidad de continuar aunando esfuerzos para garantizar el derecho fundamental de las víctimas al mínimo vital, a través del cumplimiento del derecho a solicitar y recibir atención humanitaria. Por ejemplo, solo entre enero y agosto de 2019 la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Codhes registra 33.411 víctimas de desplazamiento forzado en 64 eventos de desplazamiento.

Es decir, no hay componente de los derechos de las víctimas que no tenga importantes retrasos en su implementación efectiva, y persisten barreras materiales y formales para que las víctimas acceso a sus derechos. En ese orden de ideas, puede indicarse que la Ley 1448 y los decretos étnicos aún no han cumplido los objetivos para las cuales fueron planteados, por el contrario, la consolidación y cumplimiento efectivo de los derechos de las víctimas sigue siendo una tarea pendiente, y en ese sentido también lo son sus objetivos transicionales. En ese orden, de ideas, si bien es cierto persisten algunas discusiones sobre aspectos importantes de la Ley 1448 de 2011, también es cierto que estos aspectos pueden abordarse con mayor tranquilidad una vez se cuenten con el diagnóstico gubernamental y que esto no es óbice para avanzar en la discusión de la ampliación de la Ley 1448 de 2011 y los decretos étnicos, pues se asume que toda reforma posterior deberá asumir un enfoque de progresividad y en ese sentido, el contenido actual de la Ley 1448 y los decretos étnicos es el mínimo de derechos que ha de garantizarse. De esta forma, garantizar la ampliación de la Ley 1448 de 2011 y los decretos étnicos es el primer paso para garantizar la existencia de un marco normativo e institucional para los derechos de las víctimas, sin perjuicio de que posteriormente el

congreso de la República en uso de sus facultades constitucionales decida ampliar los contenidos de estas normas.

En esa perspectiva lo más adecuado entonces es continuar con el trámite de estos proyectos de Ley,

haciendo las modificaciones correspondientes para la ampliación de la 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos, buscando una apuesta multipartidista en pos de la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto Ponencia Primer Debate	Texto Ponencia Segundo Debate	Comentarios
<p>Título</p> <p><i>por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.</i></p>	<p>Título</p> <p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 247 DE 2019 CÁMARA</p> <p><i>por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.</i></p>	<p>Quedó aprobado como venía en la Ponencia de Primer Debate</p>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de la ley 1448 de 2011, <i>por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones</i>, y de los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011.</p> <p>Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una Paz estable y duradera.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de la Ley 1448 de 2011, <i>por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones</i>, y de los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011.</p> <p>Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una Paz estable y duradera.</p>	<p>Quedó aprobado como venía en la Ponencia de Primer Debate</p>
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así: Artículo 208. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de veinte (20) años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.</p> <p>Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así: Artículo 208. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia <u>hasta el 10 de junio de 2031</u>, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.</p> <p>Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.</p>	<p>El ajuste se hace de acuerdo a la proposición modificatoria aprobada en la Comisión.</p>
<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:</p>	<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:</p>	<p>El ajuste se hace de acuerdo a la proposición modificatoria aprobada en la Comisión.</p>

Texto Ponencia Primer Debate	Texto Ponencia Segundo Debate	Comentarios
Artículo 194. <i>Vigencia y derogatorias.</i> El presente Decreto Ley rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 194. <i>Vigencia y derogatorias.</i> El presente Decreto Ley rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia <u>hasta el 9 de diciembre de 2031</u> y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, el cual quedará así: Artículo 123. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de su publicación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 4°. Modifíquese el artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, el cual quedará así: Artículo 123. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de su publicación, tendrá una vigencia <u>hasta el 9 de diciembre de 2031</u> , y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	El ajuste se hace de acuerdo a la proposición modificatoria aprobada en la Comisión.
Artículo 5°. Modifíquese el artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así: Artículo 156. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia de 20 años, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5°. Modifíquese el artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así: Artículo 156. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia <u>hasta el 9 de diciembre de 2031</u> , y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	El ajuste se hace de acuerdo a la proposición modificatoria aprobada en la Comisión.
Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 6°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Quedó aprobado como venía en la Ponencia de Primer Debate.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones se propone a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2019 CÁMARA

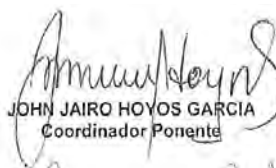
por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.


El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de 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. Y de los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011.

Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley y en los decretos ley étnicos se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera.


JOHN JAIRO HOYOS GARCIA
Coordinador Ponente


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Coordinador Ponente


JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ
Ponente

GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Ponente


JUANITA GOEBERTUS
Ponente


BUENAVENTURA LEON LEON
Ponente

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:

Artículo 208. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia hasta el 10 de junio de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:

Artículo 194. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto Ley rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, el cual quedará así:


Artículo 123. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de su publicación, tendrá una vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, Decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así:

Artículo 156. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de su promulgación, tendrá una vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 7°. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


JOHN JAIRO HOYOS GARCIA
Coordinador Ponente


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Coordinador Ponente


JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ
Ponente


JUANITA GOEBERTUS
Ponente


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI
Ponente


BUENAVENTURA LEON LEON
Ponente

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

La Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.

Honorables Representantes:

Tras la designación que efectuó la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633*

de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

Las presentes iniciativas fueron radicadas, en su orden, por el honorable Representante John Jairo Hoyos publicada en la *Gaceta del Congreso* número 965 de 2019, y por la honorable Representante María José Pizarro Rodríguez, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 961 de 2019.

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fui designado ponente, en compañía de los honorables Representantes John Jairo Hoyos García, Juan Carlos Lozada Vargas, José Daniel López Jiménez, Buenaventura León León, Juanita María Goebertus Estrada y Luis Alberto Albán Urbano, para rendir informe de ponencia en primer debate ante esta célula legislativa mediante oficio del 9 de septiembre de 2019.

El 30 de octubre de 2019 se aprobó en primer debate, con modificaciones, el presente proyecto de ley en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, como consta en el Acta 23 de la misma fecha, día en que fuimos designados los mismos congresistas para rendir el informe de ponencia para segundo debate.

II. OBJETO

El Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara pretende principalmente ampliar por 10 años más la vigencia de la Ley 1448 de 2011, en los mismos términos de la disposición actual, a efectos de no ir en riesgo de regresividad en la protección y restablecimiento de los derechos que les asisten a las víctimas del conflicto armado. El Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, persigue igual objetivo, sin embargo, precisa, además, la necesidad de prorrogar la vigencia de las normas que reparan a las víctimas pertenecientes a comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

III. AUDIENCIA PÚBLICA

El 9 de octubre del presente año, se realizó audiencia pública en el recinto de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes. De esta importante audiencia a la que asistieron diferentes actores que forman parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), entre otros, se pueden extraer tres posturas, que también fueron recogidas por la ponencia mayoritaria y que sirven de sustento para el sentido del presente informe, a saber: i) quienes afirman que se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, asegurando que otras decisiones de ajuste a la Ley 1448 de 2011 pueden posponerse e incluso podrían

darse con mayor tranquilidad sin la presión de la pérdida de vigencia de la ley; ii) quienes afirman que es menester ampliar la vigencia de la ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de la misma; y iii) quienes sostienen que si bien la ampliación del término de vigencia de la ley es necesaria, para determinar la nueva vigencia debe esperarse a que el Gobierno nacional presente su informe al Congreso, pues consideran que el nuevo plazo de vigencia estaría supeditado a las conclusiones que de este informe se desprendan.

Así las cosas, las posiciones de los diferentes intervinientes se pueden sintetizar de la siguiente manera:

PARTICIPANTE EN LA AUDIENCIA PÚBLICA	CRITERIO FRENTE A LA INICIATIVA
Viceministerio del Interior	Expresó que la ampliación del término de vigencia de la ley es necesario, sin embargo, puntualizó que para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presentase su informe al Congreso de la República.
UARIV	Sostuvo, en términos similares a lo anterior, que la ampliación de la vigencia de la ley es necesaria, pero para determinar la nueva vigencia debía esperarse a que el Gobierno nacional presente su informe al Congreso.
Representante Mesa Nacional de Víctimas	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley y de los decretos ley étnicos para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones de ajustes a la norma.
Defensoría del Pueblo	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
DPS	La ampliación del término de vigencia de la ley es necesario, pero para determinar la nueva vigencia debe esperarse al respectivo informe del Gobierno.
Contraloría General de la República	Requiere ampliarse la vigencia de la ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de la norma.
URT	La ampliación del término de vigencia de la ley es necesario, pero para determinar la nueva vigencia debe esperarse a que el Gobierno nacional presente su informe al Congreso. Sin embargo, sostuvo que incluso con la pérdida de vigencia de la ley, la URT llevaría hasta el final los procesos de restitución de acuerdo a las solicitudes realizadas.
Víctima desplazamiento proveniente Magdalena	Manifestó que se requiere ampliar la vigencia de la ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
Superintendencia de Notariado y Registro	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.

PARTICIPANTE EN LA AUDIENCIA PÚBLICA	CRITERIO FRENTE A LA INICIATIVA
CODHES	Se requiere ampliar la vigencia de la ley y los decretos ley étnicos para asegurar la restitución de los derechos territoriales de los pueblos étnicos y asegurar la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado.
Ministerio del Trabajo	Es menester ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
CCJ	Requiere ampliarse la vigencia de la ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
Ministerio de Educación	No fijó posición sobre la ampliación pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas.
Víctima proveniente sur de Meta	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Medicina Legal	No fijó posición sobre la ampliación pero destacó la importancia de la Ley 1448 para la reparación a las víctimas.
Víctima perteneciente a fuerzas armadas	Se requiere ampliar la vigencia de la ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta (énfasis en los ajustes para incluir víctimas pertenecientes a fuerzas armadas).
Movice	Requiere ampliarse la vigencia de la ley pero al mismo tiempo deben discutirse los ajustes estructurales de esta.
IPC	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Asociación Tierras Urabá	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.
Víctima reclutamiento forzado	Se requiere ampliar el plazo de la vigencia de la ley para asegurar la estabilidad del marco normativo e institucional para la reparación de las víctimas, siendo posible posponer otras discusiones sobre ajuste a la misma.

Importante tener en cuenta que el pasado 11 de octubre de 2019 el Presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez, anunció que, reiterando su compromiso con las víctimas del terrorismo y de la violencia en nuestro país, el Gobierno nacional presentará un proyecto de ley con mensaje de urgencia, para prorrogar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Igualmente, manifestó que es necesario efectuar modificaciones en los decretos con fuerza de ley para atender con

diferenciación bajo el criterio de víctima a las minorías (grupos étnicos).

IV. NECESIDAD DE LA INICIATIVA

Muy en línea con el diagnóstico que se hiciera en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”¹, el país cuenta con cerca de nueve millones de colombianos que han sido identificados y registrados como víctimas, producto de los actos criminales y terroristas de los grupos al margen de la ley. Estas personas hoy reclaman una presencia del Estado más efectiva, especialmente en el acompañamiento que se les brinda para la superación de sus condiciones de vulnerabilidad, así como la reparación de parte de sus victimarios y la garantía de que la justicia sea implacable ante quienes les causaron daño; es decir, que no haya impunidad.

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, las cifras de nuevos hechos victimizantes registrados en 2017 y 2018, han sido las más bajas en los últimos 23 años. En 2017 se registraron 89.359 nuevas inclusiones mientras que a corte 1° de septiembre de 2018 se han registrado 54.557.

Si bien la dinámica de violencia y terrorismo se ha reducido, esta persiste en algunas zonas del país, especialmente en las que tienen presencia de grupos armados ilegales asociados a economías ilegales. Esto se refleja en la ocurrencia de desplazamientos masivos y situaciones de confinamiento. Entre 2016 y septiembre de 2018, se registraron 160 desplazamientos masivos (1) 49 en 2016; (2) 54 en 2017 y (3) 65 a corte 1° de septiembre de 2018.

Se estima que el 61% del presupuesto de la política de víctimas está enfocado en atención y asistencia. Pese a la importancia de tales componentes en un proceso de restablecimiento de derechos, **a la fecha no es claro el impacto que dicha inversión ha tenido en la promoción social de la población víctima.** El diseño de la política de víctimas, que en su momento visibilizó las afectaciones particulares de esta población, no logró en su implementación una articulación con la política social del Estado. Se estima que en 2017 el 69,4% y el 30,6% de las víctimas de desplazamiento eran pobres y pobres extremas (DNP, Econometría, SEI, 2017).

El componente de atención y asistencia de la política de víctimas tiene como fin la superación de la situación de vulnerabilidad de la población identificada como víctima, medida a través del acceso a siete derechos, contemplados en los criterios de Superación de la Situación de Vulnerabilidad (SSV). **En 2017, se entregaron \$783.616 millones en ayudas humanitarias, situación que mantuvo a muchos hogares víctimas de desplazamiento forzado en una**

¹ Página 808 y siguientes. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

situación de dependencia, y aun priorizando a las víctimas en la oferta social, solo 798.005 desplazados superaron la situación de vulnerabilidad.

Por su parte, la política de promoción social busca la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad, teniendo como indicadores trazadores para el caso de la pobreza, la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. **Ambas nociones, la del SSV y la del Sistema de Promoción Social comparten variables similares y persiguen un mismo objetivo, generando duplicidad en la coordinación, la oferta programática y en las atenciones.**

Los procesos de retornos y reubicaciones son ineficientes debido a los trámites que involucra, lo que se refleja en la elaboración de 267 planes de retornos y reubicaciones, de los cuales 38 son étnicos, 200.879 actas de voluntariedad y un sinnúmero de conceptos de seguridad, pero no necesariamente en la provisión de bienes y servicios para los desplazados.

El seguimiento a la implementación de la política de víctimas ha mostrado que hoy la población desplazada reside principalmente en entornos urbanos y se ha venido integrando localmente en entornos vulnerables. En atención a esto, **el programa de retorno y reubicación acompañado por la institucionalidad ha sido complejo de implementar debido a la dificultad para definir el universo sujeto de acompañamiento** y el alcance de dicho acompañamiento en relación con el acceso a la oferta local y nacional.

De acuerdo con la evaluación de la política realizada en 2017 (DNP, Econometría, SEI, 2017) existen dificultades como la definición imprecisa de la población objetivo, el poco liderazgo de las entidades territoriales y la baja pertinencia de la oferta institucional. Así mismo, estos temas se relacionan con las dificultades de las entidades territoriales para emprender con sus propios recursos y capacidades institucionales programas de retornos y reubicaciones, y con el hecho de que la oferta de estabilización socioeconómica duplica los productos entregados en el acompañamiento a los retornos y las reubicaciones.

Frente a la reparación, la medida de indemnización ha sido recibida aproximadamente por el 11% de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a ella, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas. Así, a 31 de diciembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 962.815 personas, frente a los 8.910.526 víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas. Esto es particularmente crítico, teniendo en cuenta que la indemnización a la población desplazada se había proyectado a través de subsidios de vivienda y la Corte Constitucional,

mediante Sentencia SU-254 de 2013, ordenó el reconocimiento de la indemnización en dinero a esta población, que representa el 90% del Registro Único de Víctimas.

El ritmo de pago de las indemnizaciones administrativas está limitado por las siguientes situaciones: (1) la disponibilidad de recursos financieros; (2) las dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas y los costos asociados a su administración; (3) el pago de indemnizaciones judiciales; (4) el proceso de documentación administrativo y (5) el crecimiento del universo de víctimas.

Frente al Fondo para la Reparación a las Víctimas, una de las principales dificultades se encuentra relacionada con la administración de los bienes que ingresan y su monetización, puesto que: (1) no siempre es posible establecer su vocación reparadora; (2) es difícil obtener rendimientos de estos bienes; (3) su administración es onerosa; y (4) algunos de estos bienes se remiten a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), dado que converge su naturaleza al tratarse de bienes como fruto del despojo. Con corte 30 de septiembre de 2018, el total de bienes administrados por el Fondo para la Reparación a las Víctimas asciende a 1.183, de los cuales 473 son urbanos y 710 rurales; de este total el 20% se encuentran con amenaza de ruina o deterioro. Respecto a las indemnizaciones, teniendo en cuenta que el 88% de las víctimas son desplazadas, es importante precisar que dicha **indemnización se realiza por hogares y que se han otorgado mayores montos a las personas pertenecientes a hogares pequeños. Esto resulta inequitativo y dificulta operativamente el proceso de indemnización.**

En relación con los procesos de restitución de tierras, es menester evidenciar la disconformidad entre el número de casos de registro de tierras establecidos en la Ley 1448 y el número anunciado cuando se aprobó la ley. **Lo anterior es importante porque la realidad, verificada mediante sentencias judiciales, muestra cómo se ha utilizado a las víctimas y a los hechos victimizantes para estigmatizar y como herramienta política. Las víctimas son sagradas y no pueden ser usadas como herramienta política.** Además, es necesario profundizar la restitución especialmente en las zonas donde actuaban los grupos armados al margen de la ley.

A diciembre de 2018, la URT ha recibido 120.233 solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas, de las cuales 93.165 se encuentran habilitadas para la restitución de tierras. Ya se ha finalizado el trámite administrativo para el 72% de las solicitudes habilitadas y 24.352 (36%) fueron incluidas efectivamente en el Registro. Estas inscripciones corresponden, a su vez, a 2.310.227 hectáreas.

Por su parte, la rehabilitación es fundamental para mitigar los daños causados e implica implementar estrategias, que deben mejorar su eficiencia y aumentar la cobertura pues hasta ahora sólo ha llegado a 416.280 personas. Esto mismo se evidencia en el caso de las mujeres víctimas, pues **solo un 15% de ellas afirman haber recibido atención psicológica o psicosocial (DNP-SIE-2017)**. Hasta el momento para el caso colombiano no existe aún evidencia empírica que permita comprobar la relación entre la recuperación emocional de las personas que han sido víctimas del conflicto con la sostenibilidad de los procesos de estabilización socioeconómica.

Adicionalmente, la reparación colectiva representa uno de los mayores retos, puesto que sin criterios claros de viabilidad técnica y financiera se ha centrado en la formulación y aprobación de planes a cargo de varias entidades de los niveles nacional y territorial. **Actualmente se encuentran 598 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, de los cuales 134 cuentan con Plan Integral de Reparación Colectiva aprobado, 3 de ellos con el 100% de cumplimiento** en la implementación de sus medidas reparatoras para el cierre formal de sus procesos.

El derecho a la verdad y el deber de memoria es uno de los pilares en los procesos transicionales. Los avances del Centro Nacional de Memoria Histórica en lograr la legitimidad y apropiación social están sustentados en acciones como la certificación de la contribución a la verdad de 12.508 personas desmovilizadas, la documentación de 155.000 hechos victimizantes, el acopio y difusión de 336.695 documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado con una cobertura en 70 de los 170 municipios en donde se implementarán los PDET, la identificación de 380 iniciativas de memoria y la construcción conceptual y social del Museo Nacional de Memoria.

Ahora bien, las evaluaciones recientes de la política de víctimas han permitido identificar otros problemas que acto seguido se relacionan:

Tabla XI-4 Evaluaciones recientes de la política de víctimas.

Evaluaciones	Tipo	Principales dificultades identificadas
Retornos y Reubicaciones (DNP-Econometría-SEI, 2017a)	Operaciones y de resultados	- Inadecuada definición de población objetivo. - Baja pertinencia de la oferta. - Poco involucramiento de los Gobiernos locales. - Las víctimas desconocen que existe oferta para el acompañamiento.
Mujeres Víctimas (DNP-Econometría-SEI, 2017b)	Institucional y de resultados	- Acciones sin presupuesto adicional. - Fallas en el sistema de seguimiento y monitoreo. - Acciones dispersas y similares entre entidades. - Dificultades para hacer operativo el enfoque de género. - La política se centró sólo en la gestión y no en los resultados y la entrega de productos.
Familias en su Tierra (DNP-CNC-Evaluar, 2016)	Operaciones y de resultados	- Falta de claridad en los criterios de focalización. - Debilidad en el enfoque colectivo/comunitario. - El 86% de los hogares llevaban más de 5 años desde el retorno.
Reparación Colectiva (DNP-CNC, 2016)	Institucional y de resultados	- Bajo nivel de implementación. - Dificultad para integrar a las diferentes entidades en los planes. - Dificultad en la planeación de las medidas: definición de productos, costos, cronogramas.
Atención Humanitaria	Operaciones	- Ausencia de criterios de salida.

Evaluaciones	Tipo	Principales dificultades identificadas
(DNP-Econometría-SEI, 2014)		- Duplicidad de oferta entre ICBF y Unidad para las Víctimas. - Falta de verificación de la información para el pago.

Fuente: DNP, Grupo de Proyectos Especiales.

Igualmente, según datos de la Unidad para las Víctimas² los principales retos que se han trazado para el 2019 son los siguientes:

- Realizar el balance de la ley para revisar y evaluar su efectividad, **y realizar los ajustes** y definir el tiempo para prorrogar la ley, los cuales se presentarán al Congreso de la República para su respectivo debate.
- Dirigir recursos hacia la reparación de las víctimas movilizando esfuerzos y recursos de la asistencia a la reparación aplicando estrategias como la optimización del componente de indemnización administrativa e implementación de un acompañamiento integral en la entrega de esta medida.
- Avanzar en la vinculación de la política de víctimas con políticas sociales para la inclusión social y productiva y ayudar así a la superación de condiciones de vulnerabilidad de las víctimas.
- Articular los objetivos y resultados de la política pública de víctimas con los planteados en la ruta de los procesos de estabilización, buscando a la vez, avanzar en los procesos de reparación de las víctimas individuales y colectivas que se encuentran en las zonas más afectadas por la violencia.
- Mantener los esfuerzos para la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional determinadas por la Honorable Corte Constitucional.
- Mantener la Certificación en Gestión de la Calidad ISO9001:2015 Norma Técnica Internacional, obtenida en la sede nacional y sus 20 direcciones territoriales.

Por todo lo anterior, siendo conscientes que la vigencia de la Ley 1448 de 2011 está por terminar, y que las víctimas del conflicto armado, como grupo poblacional de especial consideración, no se pueden dejar en un estado de indefinición ni mucho menos olvidar o desproteger, se concluye, sin lugar a equívocos, que es necesario prorrogar su vigencia para darle seguridad y estabilidad a todo el sistema de atención y reparación de víctimas, máxime cuando todavía hay demasiados retos por alcanzar. No obstante, como se ha visto en precedencia, han sido varias las deficiencias y dificultades que hasta ahora ha presentado el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas, lo que a la postre ha redundado en que aproximadamente solo el 11% de las víctimas individualmente consideradas haya sido efectivamente indemnizada y que las metas

² <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/rendiciondecuentas2018.pdf>

por cumplir sigan siendo gigantescas. Por eso, si se esperan resultados más eficientes de cara a la protección y restablecimiento de los derechos de las víctimas, no puede pensarse exclusivamente en prorrogar la normatividad en el mismo tenor en el que se encuentra. Sin duda, tanto la Ley 1448 de 2011 como los decretos ley étnicos, merecen ser revisados y reestructurados.

Asimismo, como en su momento expresó el director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, doctor Ramón Rodríguez; **es necesario seguir avanzando en la atención a las víctimas pero de manera responsable a efectos de cumplirlos y no generar más expectativas.**

Bajo tal razonamiento, por demás sensato, resulta indispensable que la prórroga de la vigencia de la ley de víctimas no abra una puerta más grande que aumente el universo de víctimas que no forman parte de este sistema transicional, produciendo un ciclo de nunca acabar, pues no puede desconocerse la naturaleza temporal de este tipo de procesos. De ahí entonces que deba precisarse en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, que solo serán titulares del derecho a la restitución

de que trata la precitada ley, las víctimas directas o indirectas de los hechos que configuren las violaciones previstas en el artículo 3° de aquella ley, entre el 1° de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021.

Por último, los proyectos iniciales olvidaron modificar el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 en lo atinente a la duración de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuya vigencia inicial se pensó solo por 10 años -y así lo contempla expresamente-, por manera que, de no modificarse también este artículo, se estaría dejando sin piso jurídico la existencia de la precitada Unidad de Restitución de Tierras, lo cual fue un argumento que se expuso en el primer debate en la Comisión Primera de Cámara. No obstante, siendo consecuentes con el inciso anterior y dado que debe establecerse un límite temporal a la titularidad de la restitución de tierras, se hace menester precisar en este artículo que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas seguirá conociendo de los procesos en curso y en general de aquellos que se susciten por hechos ocurridos entre el 1° de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE CÁMARA	COMENTARIOS
<p>“Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia”.</p>	<p>“por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011. <u>prorrogando por 10 años su vigencia y definiendo el alcance de la restitución de tierras</u>”.</p>	<p>Por lo expresado en la parte motiva de la presente ponencia, desde el título se precisa la necesidad de definir el alcance de la procedibilidad de la restitución de tierras.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de 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”. Y de los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011.</p> <p>Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley y en los decretos ley étnicos se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. <u>La presente ley tiene como objeto prorrogar por diez (10) años 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” y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011. Igualmente, precisa que la restitución de tierras de que trata el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 solo procede respecto de hechos que configuren las violaciones del artículo 3° de la misma ley, ocurridos entre el 1° de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021.</u></p>	<p>Se mejora la redacción y se precisa que el objeto se orienta no solo a prorrogar la vigencia de la Ley de Víctimas y de los decretos ley étnicos, sino también a definir el alcance de la restitución de tierras, a efectos de respetar su carácter transicional.</p>
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:</p> <p>Artículo 208. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá vigencia hasta el 10 de junio de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:</p> <p>Artículo 208. Vigencia y derogatorias. <u>Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 75,</u> la presente ley rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia hasta el 10 de junio de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.</p>	<p>Se aclara que la vigencia de la Ley de Víctimas hasta el 10 de junio de 2031, no puede desconocer el límite temporal previsto en el artículo 75, relativo a quiénes son titulares para solicitar la restitución de tierras.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE CÁMARA	COMENTARIOS
<p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.</p>	<p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.</p>	
<p>Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.</p>	<p>Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.</p>	
<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 194 del Decreto ley 4633 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 194. Vigencia y derogatorias. El presente decreto ley rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 123 del Decreto ley 4634 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 123. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación, tendrá vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 156 del Decreto ley 4635 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 156. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
	<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, entre el 1° de enero de</p>	<p>Como se indicó en líneas anteriores, es necesario garantizar el carácter transicional del sistema, que le permita cumplir con la reparación pronta e integral de las víctimas objeto de esta ley.</p> <p>No es debido tornar indefinido un proceso que por naturaleza es temporal.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE CÁMARA	COMENTARIOS
	1991 y el 10 de junio de 2021 , pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.	
	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 103. Creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Créase La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por el término de diez (10) años funcionará por el término de la vigencia de la presente ley, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que el Gobierno nacional disponga, según lo requieran las necesidades del servicio. Sin perjuicio de las demás funciones que le son propias, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas continuará tramitando y llevando a su terminación los procesos de restitución de tierras que se encuentran en curso o que se presenten por hechos ocurridos entre el 1° de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021.</p>	Como se dijo en precedencia, los proyectos iniciales olvidaron modificar el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 en lo atinente a la duración de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, cuya vigencia inicial se pensó solo por 10 años. Igualmente, siendo coherentes con la modificación propuesta en el artículo anterior y dado que debe establecerse un límite temporal a la titularidad de la restitución de tierras, se hace menester precisar su alcance.
Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Simplemente se cambia la numeración de la vigencia teniendo en cuenta los dos artículos que se adicionan.

VI. PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los Honorables Congresistas de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia*, en los términos presentados en el Pliego de Modificaciones.

Del Representante a la Cámara,



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia y definiendo el alcance de la restitución de tierras.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto prorrogar por diez (10) años 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” y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011. Igualmente, precisa que la restitución de tierras de que trata el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 solo procede respecto de hechos que configuren las violaciones del artículo 3° de la misma ley,

ocurridos entre el 1° de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:

Artículo 208. Vigencia y derogatorias. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 75, la presente ley rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia **hasta el 10 de junio de 2031**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

Parágrafo 2°. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:

Artículo 194. Vigencia y derogatorias. El presente decreto ley rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia **hasta el 9 de diciembre de 2031**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, el cual quedará así:

Artículo 123. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación, tendrá vigencia **hasta el 9 de diciembre de 2031**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así:

Artículo 156. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia **hasta el 9 de diciembre de 2031**, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas

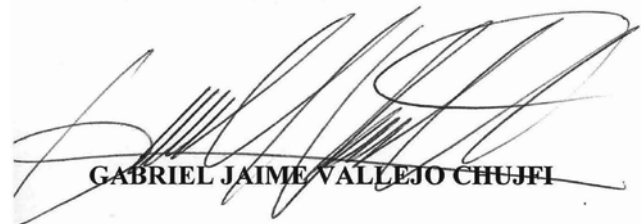
como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, entre el 1° de enero de 1991 y **el 10 de junio de 2021**, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 103. De la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas **funcionará por el término de la vigencia de la presente ley**, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que el Gobierno nacional disponga, según lo requieran las necesidades del servicio. **Sin perjuicio de las demás funciones que le son propias, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas continuará tramitando y llevando a su terminación los procesos de restitución de tierras que se encuentran en curso o que se presenten por hechos ocurridos entre el 1° de enero de 1991 y el 10 de junio de 2021.**

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Representante a la Cámara,



GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2019 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* A través de esta ley se aumenta en diez años la vigencia de 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”. Y de los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011.

Lo anterior puesto que el proceso de reparación consignado en la ley y en los decretos ley étnicos se ha demorado más de lo previsto y se debe garantizar la atención y reparación de las víctimas en el marco de una paz estable y duradera.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011, así:

Artículo 208. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá vigencia hasta el 10 de junio de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 975 de 2005.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional presentará un informe anual al Congreso de la República detallado sobre el desarrollo e implementación de la presente ley, así como el objeto cumplido de las facultades implementadas.

Parágrafo 2º. Un año antes del vencimiento de la vigencia de esta ley, el Congreso de la República deberá pronunciarse frente a la ejecución y cumplimiento de la misma. **Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 194 del Decreto Ley 4633 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el cual quedará así:

Artículo 194. Vigencia y derogatorias. El presente decreto ley rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 123 del Decreto Ley 4634 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de Asistencia, Atención, Reparación Integral y Restitución de Tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, el cual quedará así:

Artículo 123. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación, tendrá vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

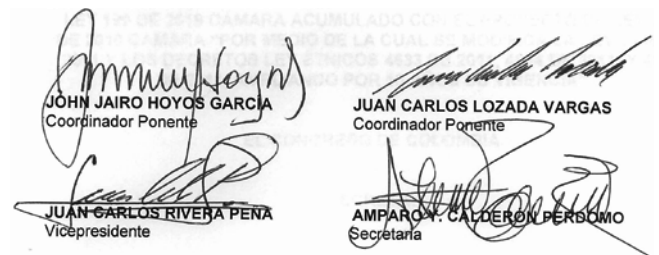
Artículo 5º. Modifíquese el artículo 156 del Decreto Ley 4635 de 2011, decreto por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las

víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual quedará así:

Artículo 156. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su promulgación, tendrá vigencia hasta el 9 de diciembre de 2031, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 6º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de ley según consta en Acta número 23 de octubre 30 de 2019. Anunciado entre otras fechas, el 29 de octubre de 2019 según consta en Acta número 22 de la misma fecha.



CONTENIDO

Gaceta número 1119 - Lunes, 25 de noviembre de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de ley número 020 de 2019 Cámara, por medio del cual se estimula el acceso a estudios de posgrado en el exterior.	1
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley número 247 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia....	9
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Primera al Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 247 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011, y 4635 de 2011, ampliando por 10 años su vigencia.	27