

ANEXO 1

MARCO NORMATIVO

Inicialmente desde la Personería y posteriormente desde la Comisión Distrital del Ministerio Público para la Justicia Transicional, comprometidos con un sentido ético y de respeto hacia las víctimas del conflicto armado se planteó la necesidad de hacer un frente común que permita identificar, prevenir, registrar, denunciar y hacer seguimiento a presuntas irregularidades asociadas a procesos de víctimas del conflicto.

Este documento contiene un compendio normativo que fundamenta la responsabilidad de la población civil y los servidores públicos en lo que respecta al reconocimiento a la dignidad y al restablecimiento de los derechos de la población sobreviviente del conflicto armado colombiano.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Los primeros preceptos jurídicos a tener en cuenta, son los contenidos en la Constitución Política Colombiana de 1991, que parten de conceptos tan importantes como el a) **principio de la buena fe**, el derecho fundamental a un b) **debido proceso** y la c) **intimidad de las personas** entre otros.

El artículo 4 de la Constitución que establece: “*La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.*”; ello significa que por esta supremacía constitucional, las actuaciones de los particulares y de los servidores públicos deben ceñirse estrictamente a la Constitución y a las leyes, sin desconocimiento de los derechos y deberes que les asisten.

Por otra parte, en el artículo 6 estipula: “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la constitución y las Leyes. Los servidores Públicos lo son por la misma causa y por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”. Con fundamento en esta norma los particulares y los servidores públicos se encuentran en la obligación legal de cumplir la normatividad vigente y de actuar con apego a la verdad y la transparencia en las gestiones relacionadas con los procesos de registro, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 83 de la Constitución Nacional que consagra el principio de la Buena Fe en los siguientes términos: “*Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas*”. En la sentencia C-1194 de 2008 MP: Dr. Rodrigo, Escobar Gil, la Honorable Corte Constitucional establece lo siguiente: “*(...) el principio de la buena fe 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)*”, de tal suerte que se refiere a la “*confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada (...) **si bien el ordenamiento jurídico por regla general presume la buena fe de los particulares en sus relaciones, y en las actuaciones que adelanten ante las autoridades públicas, este es un principio que no es por esencia absoluto, de tal manera que en situaciones concretas admite prueba en contrario** (...) Adicionalmente también ha estimado que la presunción de buena fe establecida en el artículo superior respecto de las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario (...)*” (negrilla y subrayado fuera de texto).

De igual manera el Honorable CONSEJO DE ESTADO, en Sentencia 2014-01114 de 26 de febrero de 2015. CP: Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS señaló que: “*(...) Como se ve, la buena fe es un principio que rige las actuaciones de los particulares y de la administración y obliga a actuar de manera leal, clara y transparente, (...) **Aquí interesa resaltar que el principio de buena fe no es absoluto porque no puede constituir un eximente de responsabilidad frente a conductas lesivas del orden jurídico.** En otras palabras, la ley impone unas obligaciones y el principio de buena fe no puede servir de excusa para desconocer esas obligaciones, so pena de hacer inoperante el orden jurídico (...)*” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De otro lado, la Constitución señala en su artículo 29, el camino de la protección de los derechos fundamentales inherentes a la persona humana, consagrando que “**El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.** Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”. (negrilla y subrayado fuera de texto).

Este artículo indica el agotamiento de un procedimiento plenamente establecido por la Constitución Nacional, el cual debe aplicarse a todas las actuaciones judiciales y administrativas. En la sentencia T-496 de 1992 la Corte Constitucional establece que: “**La figura del debido proceso es aplicable a toda clase de actuaciones que se realicen en los estrados judiciales e igualmente es válido el debido proceso para toda actividad de la administración pública en general, sin excepciones de ninguna índole y sin ninguna clase de consideraciones sobre el particular. En el evento sublite es apenas natural que puede la sociedad actora reclamar que se le desconoce el debido proceso, ya que éste ha de cumplirse en tratándose también de los trámites y procedimientos que se cumplen ante las autoridades administrativas y sin que al efecto tenga que distinguirse si quien adelanta la gestión frente a ellas, sea una persona natural o una persona jurídica. La administración en uno u otro caso, ha de respetar el debido proceso.** (negrilla y subrayado fuera de texto).

Así mismo el artículo 15 de la Constitución Nacional preceptúa: “**Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.**

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”.

En relación con este tema la Honorable Corte Constitucional en sentencia T- 705 de 2007 ha señalado lo siguiente: “(...) *la reserva de información es oponible frente a terceras personas que pretendan tener acceso a este tipo de información, exceptuándose de esta regla, i) el titular de la información, dada la protección que tiene esta persona de acceder a estos documentos, en virtud del derecho fundamental al habeas data; ii) las autoridades que soliciten documentos de carácter reservado en ejercicio de sus funciones, según el artículo 20 de la ley 57 de 1985.*”

LEY 1448 DE 2011

En el concierto de normas relacionadas con la población víctima del conflicto armado, la Ley 1448 de 2011, cobra importancia en la medida que es la norma vigente en la materia; esta recoge los diversos hechos victimizantes contemplados de manera dispersa en normas anteriores, establece lineamientos jurídicos y administrativos generales sobre la solicitud de registro de las víctimas, los procesos de atención, asistencia y reparación integral, y además señala articulados relacionados con la inscripción y fraude en el registro de víctimas.

De este modo, en el **artículo 155** contempla: “**SOLICITUD DE REGISTRO DE LAS VÍCTIMAS.** Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público.

En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima presentar la solicitud de registro en el término establecido en este artículo, se empezará a contar el mismo desde el

momento en que cesen las circunstancias que motivaron tal impedimento, para lo cual deberá informar de ello al Ministerio Público quien remitirá tal información a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

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

Parágrafo. (...). Para efectos de determinar si la persona ya se encuentra registrada, se tendrán en cuenta las bases de datos existentes al momento de la expedición de la presente Ley. (...)

ARTÍCULO 156. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO. Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en el proceso de verificación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles.

Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.

Parágrafo 1°. De conformidad con el artículo 15 de la Constitución Política, y con el fin de proteger el derecho a la intimidad de las víctimas y su seguridad, toda la información suministrada por la víctima y aquella relacionada con la solicitud de registro es de carácter reservado. (...)

Parágrafo 6°. La víctima podrá allegar documentos adicionales al momento de presentar su declaración ante el Ministerio Público, quien lo remitirá a la entidad encargada del Registro Único de Víctimas para que sean tenidos en cuenta al momento de realizar el proceso de verificación”.

En caso de que la presunta víctima de declaración haya faltado a la verdad, la Ley 1448 de en sus artículos 198 y 199 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 198. “INSCRIPCIÓN FRAUDULENTE DE VÍCTIMAS. Si con posterioridad al reconocimiento de la indemnización administrativa se demostrare que la persona no tenía la calidad de víctima o de beneficiario, o lo hubiere acreditado de manera engañosa o fraudulenta, se revocarán las medidas de indemnización otorgadas, se ordenará el reintegro de los recursos que se hubieren reconocido y entregado por este concepto y se compulsarán copias a la autoridad competente para la investigación a que haya lugar.

ARTÍCULO 199. FRAUDE EN EL REGISTRO DE VÍCTIMAS. El que obtenga el registro como víctima, alterando o simulando deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción, u ocultando las que la hubiesen impedido, incurrirá en prisión de cinco (5) a ocho (8) años. De la misma manera, el servidor público que teniendo conocimiento de la alteración o simulación fraudulenta, facilite, o efectúe la inscripción en el registro de las víctimas, incurrirá en la misma pena e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años.”

En el evento de observar alguna situación que pueda resultar dudosa, resulta importante que, el ministerio público, de ser posible, verifique o coteje información contenida en los documentos e información suministrada.

DECRETO 1084 DE 2014

Por otra parte del Decreto Reglamentario No. 1084 de 2014, en sus artículos 2.2.2.1.2., 2.2.2.1.5., 2.2.2.4.1., 2.2.2.3.11 y 2.2.2.3.5., señala que, si con posterioridad al reconocimiento de la indemnización administrativa, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se demostrare que la persona no tenía la calidad de víctima o de beneficiario, o lo hubiere acreditado de manera engañosa o fraudulenta, podrá iniciar en cualquier tiempo un proceso administrativo para la revocatoria de la decisión adoptada frente a la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, con el fin de revocar total o parcialmente la decisión de registro de conformidad con los artículos 157 y 198 de la Ley 1448 de 2011. Este procedimiento se aplicará de forma individualizada a cada hecho victimizante.

En todo caso, no se podrá negar el Ministerio Público a recepcionar declaración a ninguna presunta víctima del conflicto, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 4800 de 2011 que señala lo siguiente:

Artículo 31. Obligaciones de las entidades y de los servidores públicos encargados de recibir las solicitudes de registro. Los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda ser víctima en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos. Será responsabilidad de las entidades y servidores públicos que reciban solicitudes de registro:

1. Garantizar que las personas que solicitan la inscripción en el Registro Único de Víctimas sean atendidas de manera preferente y orientadas de forma digna y respetuosa, desde una perspectiva de enfoque diferencial.
2. Para las solicitudes de registro tomadas en físico, diligenciar correctamente, en su totalidad y de manera legible, el formato o herramienta establecidos por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, desde una perspectiva de enfoque diferencial.
3. Disponer de los medios tecnológicos y administrativos para la toma de la declaración, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 3° del artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 y los parámetros que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas defina.
4. Remitir el original de las declaraciones tomadas en físico, el siguiente día hábil a la toma de la declaración al lugar que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas designe.
5. Orientar a la persona que solicite ser registrada sobre el trámite y efectos de la diligencia.
6. Recabar en el formato de que trata el artículo 29 del presente decreto, la información necesaria sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron el hecho victimizante, así como la caracterización socioeconómica del solicitante y de su núcleo familiar, con el propósito de contar con información precisa que facilite su valoración, desde un enfoque diferencial, de conformidad con el principio de participación conjunta consagrado en el artículo 29 de la Ley 1448 de 2011.
7. Verificar los requisitos mínimos de legibilidad en los documentos aportados por el declarante y relacionar el número de folios que se adjunten con la declaración.
8. Bajo ninguna circunstancia podrá negarse a recibir la solicitud de registro.
9. Garantizar la confidencialidad, reserva y seguridad de la información y abstenerse de hacer uso de la información contenida en la solicitud de registro o del proceso de diligenciamiento para obtener provecho para sí o para terceros.
10. Indagar oficiosamente, sobre las circunstancias por las cuales no se presentó la solicitud de registro dentro de los términos establecidos por el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011.
11. Informar a la víctima acerca de la gratuidad del trámite del procedimiento de registro y que no requiere apoderado.
12. Cumplir con las demás obligaciones que determine la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Parágrafo 1°. La responsabilidad del cumplimiento y seguimiento del presente artículo, para el caso del Ministerio Público, estará en cabeza de la Procuraduría General de la Nación; y en caso de los Consulados y Embajadas, estará en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 2°. En los casos en que el declarante sea un niño, niña o adolescente deberá convocarse al representante legal, o en su defecto al Instituto Colombiano de Bienestar

Familiar para el acompañamiento o representación en la solicitud de registro y la forma en que esta diligencia debe cumplirse.

Parágrafo 3°. Los servidores públicos que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la Ley 1448 de 2011 para tal fin.

LEY 599 DE 2000. (CODIGO PENAL):

De igual manera, la legislación penal señala diversos delitos, algunos de los cuales pueden presentarse cuando se obtiene la inscripción y la reparación presuntamente fraudulenta por parte de una persona; en algunos eventos, la sociedad está expuesta a engaños por quienes sólo buscan obtener beneficios sin medir los daños que causan a otras personas. El derecho penal busca proteger a la sociedad en general, a los asociados de actuaciones que pueden considerarse hechos delictivos.

En Colombia, el Derecho Penal establece conductas generales sobre los delitos, como la falsedad, la estafa, el fraude procesal entre otros muchos más; es el medio por el cual un Estado tiene la facultad de juzgar, condenar o perseguir a quién cometa conductas antijurídicas, con apego al debido proceso.

A través de la denuncia penal se suministra a la autoridad competente, un dato a partir del cual se moviliza el aparato investigador con el fin de determinar si en los hechos denunciados se configura la comisión de un delito, esto es, de una infracción a las normas penales.

Nuestro ordenamiento penal señala que el Estado, a través de la Fiscalía General de la Nación, tiene la obligación de ejercer la acción penal y que ese deber ha de cumplirse de manera oficiosa, por medio de denuncia, petición especial, querrela o cualquier otro medio que sirva para poner en su conocimiento los hechos que deben ser materia de investigación.

Esas mismas normas procedimentales de carácter penal, le imponen a toda persona el deber de denunciar los delitos de que tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio. Es deber de toda persona dar aviso a las autoridades de los hechos que puedan constituir un delito que deba ser investigado de oficio y en el caso de los servidores públicos, conocidos los hechos deberán iniciar de inmediato las investigaciones correspondientes si tienen para ello competencia o, en caso contrario, poner en conocimiento de la autoridad competente las noticias criminales de que tengan conocimiento.

El artículo 417 señala que: “**ABUSO DE AUTORIDAD POR OMISION DE DENUNCIA.** El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad, incurrirá en multa y Pérdida del empleo o cargo público.

La pena será de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses de prisión si la conducta punible que se omitiere denunciar sea de las contempladas en el delito de omisión de denuncia de particular.

Y por su parte el artículo 441 establece que. “**ARTICULO 441. OMISION DE DENUNCIA DE PARTICULAR.** <El que teniendo conocimiento de la comisión de un delito de genocidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, homicidio, secuestro, secuestro extorsivo o extorsión, narcotráfico, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, terrorismo, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, enriquecimiento ilícito, testaferrato, lavado de activos, cualquiera de las conductas contempladas en el Título II y en el Capítulo IV del Título IV de este libro, en este último caso cuando el sujeto pasivo sea un menor omitiere sin justa causa informar de ello en forma inmediata a la autoridad, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años.

La denuncia puede formularse de manera verbal o por escrito y contendrá en cualquier caso, una relación detallada de los hechos que son del conocimiento del denunciante.

En asuntos penales existe una previsión que rompe las reglas generales antes mencionadas, e indican que "nadie está obligado a formular denuncia contra sí mismo,

contra su cónyuge, compañero o compañera permanente o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, ni a denunciar cuando medie el secreto profesional

A continuación se relacionan algunos delitos contemplados en el Código Penal, que pueden presentarse en procesos asociados a víctimas del conflicto armado, con la identificación de su correspondiente articulado:

Conductas que trasgreden la protección de la información y de los datos.

Artículo 269 a.	Acceso abusivo a un sistema informático
Artículo 269 d.	Daño informático.
Artículo 269 f.	Violación de datos personales.
Artículo 269 h.	Circunstancias de agravación punitiva.
Artículo 239.	Hurto.
Artículo 246.	Estafa.
Artículo 267.	Circunstancias de agravación.

Conductas que trasgreden la fe pública

Artículo 286.	Falsedad ideológica en documento público.
Artículo 287.	Falsedad material en documento público.
Artículo 288.	Obtención de documento público falso.
Artículo 289.	Falsedad en documento privado.
Artículo 291.	Uso de documento falso.
Artículo 294.	Documento.
Artículo 296.	Falsedad personal.

Conductas que perjudican directamente a la entidad y su eficaz funcionamiento.

Artículo 397.	Peculado por apropiación.
Artículo 398.	Peculado por uso.
Artículo 453.	Fraude procesal.
Artículo 442.	Falso testimonio.
Artículo 403 a.	Fraude de subvenciones.

DECRETO 4802 DE 2011

A propósito de las responsabilidades que le asisten a la Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas, el **ARTÍCULO 24** de este decreto, precisa: **DIRECCIÓN DE REGISTRO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN**. Son funciones de la Dirección de Registro y Gestión de la Información las siguientes: (...) 9. "Coordinar el procedimiento de exclusión de las presuntas víctimas que hayan ingresado al Registro Único de Víctimas, en los términos señalados en los artículos 198 y 199 de la Ley 1448 de 2011 y las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten".

LEY 734 DE 2002 (Código Disciplinario Único)

Según pregones del código contenido en la ley 734 de 2002, en su artículo 34 No. 24 señala que: "Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley". Es así que cuando un servidor público tenga conocimiento de la ocurrencia de hechos que puedan constituir falta disciplinaria, iniciará de inmediato la investigación si tuviere competencia para hacer/o, en caso contrario, deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente, replicándose así la disposición que en materia penal fue referenciada en apartado anterior.

Pueden presentarse casos de presuntas conductas irregulares de servidores públicos con relación al tema, las cuales pueden constituirse en faltas disciplinarias, susceptibles de investigación y juzgamiento.

LEY 1712 DE 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información)

Es la herramienta normativa que regula el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública en Colombia. Tiene como objetivo que la información en posesión, custodia o bajo control de cualquier entidad pública, órgano y organismo del Estado

colombiano, persona natural o jurídica de derecho privado que ejerza función pública delegada, reciba o administre recursos de naturaleza u origen público o preste un servicio público, esté a disposición de todos los ciudadanos e interesados de manera oportuna, veraz, completa, reutilizable y procesable y en formatos accesibles.

El **habeas data** es una acción jurisdiccional propia del derecho, normalmente constitucional, que confirma el derecho de cualquier persona física o jurídica para solicitar y obtener la información existente sobre su persona, y de solicitar su eliminación o corrección si fuera falsa o estuviera desactualizada. Este derecho aplica a información almacenada en registros o banco de datos de todo tipo, ya sea en instituciones públicas o privadas, y en registros informáticos o no. El derecho *habeas data* puede cobijar también el concepto de *derecho al olvido*, esto es, el derecho a eliminar información que se considera obsoleta por el transcurso del tiempo y ha perdido su utilidad. En términos más específicos el *habeas data* es una acción que puede realizar cualquier ciudadano cuando sus datos no son válidos, alguna deuda que no sea real, etc.

