

C.P.C.P. 3.1 – 1047 - 2024
Bogotá, D.C., 8 de Mayo de 2024

Doctores

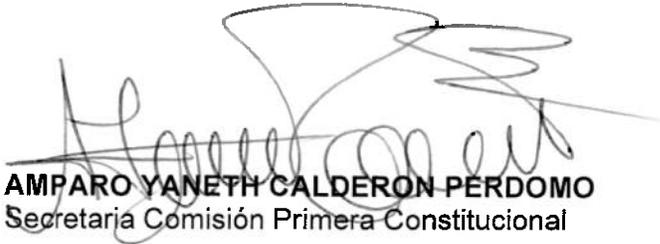
**CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA -C-
ANA PAOLA GARCIA SOTO -C-
OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO
JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ
HERACLITO LANDINEZ SUAREZ
JUAN SEBASTIAN GOMEZ GONZALES
DIOGENES QUINTERO AMAYA
MARELEN CASTILLO TORRES
LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**

Honorables Representantes a la Cámara
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad

Respetados doctores:

En su calidad de Ponentes para Primer Debate del **Proyecto de Ley No. 358 de 2024 Cámara - 001 de 2023 Senado “Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno”**, me permito remitir a ustedes para su conocimiento y fines competentes, copia de las Consideraciones frente al concepto enviado por la Unidad de Víctimas sobre el proyecto en mención, presentadas por la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Cordial saludo,



AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretaría Comisión Primera Constitucional

*Anexo: Lo enunciado
Esther A.*

Bogotá, D.C. Abril de 2024.

Honorables Representantes
Dr. Carlos Ardila
Dra. Ana Paola García.
Coordinadores Ponentes
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

RECIBÍ	
COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL CAMARA DE REPRESENTANTES	
08 MAY 2024	
HORA:	11:53 am
FIRMA:	Esther.

27 folios.

Referencia: Consideraciones frente al Concepto enviado por la Unidad de Víctimas sobre el Proyecto de Ley No. 358 de 2024 Cámara “*Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno*” radicado por la Defensoría del Pueblo.

La Unidad de Víctimas elaboró y presentó un concepto desfavorable sobre Proyecto de Ley No. 358 de 2024 Cámara “*Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno*”, a pesar de que reconoce avances en muy pocos aspectos, es un concepto desobligante y oprobioso que desconoce criterios hermenéuticos normativos y procesos progresivos de adecuación a los estándares internacionales de justicia transicional.

Además, parte de premisas que constituyen falacias argumentativas carentes de sustento tanto normativo como práctico que permita justificar tales consideraciones. En ese sentido, relacionamos algunas consideraciones sobre los principales puntos del concepto.

Participación de Víctimas en el actual Proyecto de Ley

El Concepto de la Unidad de Víctimas parte afirmando que “*el proyecto no contó con la participación efectiva de las víctimas, en especial con la Mesa Nacional de Víctimas*”, asimismo, que, “*cualquier modificación normativa requiere consensos con las víctimas*”.

Frente a ello, desde la Delegada para la Asesoría y Orientación a las Víctimas del conflicto armado (DOAV) de la Defensoría del Pueblo, debemos precisar que, tal aseveración constituye una falacia argumentativa, pues desconoce todo el proceso investigativo y participativo detrás de la consolidación del proyecto de ley.

Por tanto, reiteramos que es clave entender los procesos de participación que existen detrás a la presentación del proyecto de ley. En principio; se ha gestado la información e

insumos en diálogo permanente con las víctimas que participan en las Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas y en las Mesas Departamentales de Participación Efectiva de Víctimas, en donde la Defensoría pudo dialogar con los y las representantes de víctimas de 8 mesas (Mesa de Nariño, Bucaramanga, Cauca, Vichada, Risaralda, Tolima, Valle del Cauca, San Andrés y una municipal, La Dorada).

Aunado a lo anterior, se decidió construir todo un proyecto de investigación adscrito al Centro de Estudios en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo (CEDH) y que evidencia que se contó con todo el rigor académico y el diseño de una metodología participativa. Entonces, en el marco de la investigación “Los Estándares de la Justicia Transicional para el estudio de la ley 1448 de 2011” adscrita al Centro de Estudios en Derechos Humanos (CEDH), se utilizó una metodología de gestión y planeación participativa, con las entidades del SNARIV y las personas delegadas de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, lo que constituye parte fundamental de los insumos que justifican estas propuestas de reforma.

Así las cosas, es imperativo comprender que la metodología fue participativa de todos los sectores interesados en los procesos de reparación integral. En consecuencia, uno de los objetivos del proyecto, fue generar espacios de diálogos interinstitucionales y directos con víctimas y representantes de víctimas en mesas técnicas. Esta parte se desarrolló en la Universidad Externado de Colombia y el evento fue intitulado “*Mesas de Conversación, Diálogo y Consenso*”.

La investigación se sustenta en una metodología participativa, la cual se constituye en tres momentos centrales: Información, proceso por el cual se recoge el mayor volumen de información, de calidad y pertinente que permita entender el desarrollo y la implementación de la ley 1448. Consulta: proceso por el cual se realiza un acercamiento a la comunidad, instituciones y organizaciones que se implican en la ley 1448, ya sea como beneficiarios o administradores institucionales. Consenso, proceso por el cual se recoge la participación decisoria y de participación en lo que implica el proyecto que pretendía modificar la ley. Desde esta perspectiva se evidencia un amplio componente de participativo, garantizado por una metodología específica.

Es importante precisar que el diálogo se desarrolló de forma inclusiva, transparente y participativa, permitiendo que todas las voces sean escuchadas y consideradas en el ejercicio. Para ello, se contempló una actividad que tiene como nombre “Mesas temáticas sobre los aspectos del estudio de la ley 1448”, desarrollado en la Universidad Externado.

En estas mesas participaron entidades como

- Defensoría del Pueblo y todas sus delegadas
- UARIV

- Procuraduría General de la Nación
- Federación Nacional de Personeros -FENALPER-
- Mesas de Víctimas,
- Ministerio de la Igualdad
- Contraloría General de la República
- Ministerio de hacienda
- Departamento Nacional de Planeación.
- Federación de gobernadores y de alcaldes
- Agencia nacional de tierras
- Unidad de Restitución de Tierras
- Servicio Público de Empleo, SENA
- Ministerio de Agricultura
- Agencia de Desarrollo Rural

Por su parte, los aspectos y temas tratados fueron:

- Registro
- Indemnización Por Vía Administrativa
- Participación
- Retornos Y Reubicaciones
- Prevención Y Protección
- Restitución De Tierras
- Reparación Colectiva
- Medidas De Restitución En Materia De Vivienda
- Ayuda Humanitaria
- Rehabilitación
- Medidas De Satisfacción/ Garantías De No Repetición
- Medidas De Asistencia Y Atención/ Capacitación Y Planes Para El Empleo Rural Y Urbano
- Derecho De Acceso A La Justicia
- Comités De Justicia Transicional
- Generación De Ingresos

En suma, se evidencia como desde la DOAV no solo se generaron espacios de diálogo y consenso con múltiples actores e instituciones concernidas, sino que, se abordaron discusiones de gran rigor académico en aras de decantar y determinar las estrategias más idóneas para la iniciativa legislativa que fue radicada.



Es de anotar que la primera fase de la investigación, Información, consiste en levantar un volumen importante de información pertinente y de calidad relacionado con el desarrollo y la implementación de la ley 1448, en este aspecto fueron determinantes los 10 informes de que anualmente produce la Comisión de Seguimiento y Monitoreo (CSMLV) a la Ley 1448, conformada por:

Procuraduría General de la Nación, quien preside

Defensoría del Pueblo, quien lleva secretaría técnica

Contraloría general de la Nación

Mesa nacional de Víctimas

Es evidente que desde este aspecto se convoca y recoge la participación, ya evidenciada en cada informe analizado.

Consulta Previa, Libre e Informada para comunidades étnicas de Colombia

Por otro lado, la Unidad de Víctimas sostiene que, que *“no se estableció un mecanismo de consulta con los pueblos étnicos”*. Este aspecto, constituye una nueva falsedad, pues este proyecto de ley, no tiene alguna disposición que impacte la vida en relación, la cosmovisión o la salvaguarda de los pueblos étnicos del país, por lo que, la Consulta Previa, Libre e Informada pierde sentido y pertinencia.

Lo anterior, de conformidad al Bloque de Constitucionalidad, teniendo en cuenta que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas, establecido en los artículos 6, 7, 8 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991, instituyendo que este derecho se concibe como el derecho que tienen las comunidades étnicas a ser consultadas sobre cualquier decisión que pueda afectarlas directamente, bien sea que se trate de medidas legislativas o administrativas y/o la ejecución de proyectos, obras o actividades de acuerdo con el criterio de afectación directa expresado en sendas jurisprudencias de la Corte Constitucional. Además, para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras, o actividades, de conformidad con el Decreto 2353 de 2019 y de acuerdo a la Directiva Presidencial No. 8 del 2020 que modificó la Directiva Presidencial No. 010 de 2013; establecen los lineamientos generales y particulares para los procesos de consulta de los pueblos étnicos del país.

En suma, no hubo necesidad ni pertinencia de consultar a los pueblos étnicos de la nación, pues no hay proposiciones, modificaciones o adiciones legislativas que impacten las comunidades étnicas.

Impacto Fiscal del Proyecto de Ley

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

Sobre el impacto fiscal del proyecto de ley, debemos afirmar que, se realizó una proyección presupuestal con el proyecto de ley radicado inicialmente, determinando que, aproximadamente tiene una estimación presupuestal de dos mil seis cientos millones de pesos (2.600.000.000) por vigencia. Igualmente, es importante mencionar que, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes se han presentado proposiciones con impacto fiscal, lo que cambiaría la proyección. Asimismo, cabe anotar que en dos ocasiones hemos pedido el concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda para el asunto, pero no hemos tenido respuesta de la petición.

Ahora bien, pasamos a considerar cada observación presentada al articulado:

TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>ARTICULO 1. OBJETO <i>La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 1448 de 2011 y dictar otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno, para reafirmar los derechos de las víctimas desde un enfoque de exigibilidad como derechos humanos en procura de garantizar sus condiciones dignas y humanas.</i></p>	<p>Este artículo debe fortalecer la técnica jurídica en su redacción para precisar su objeto, dado que el proyecto no sólo propone modificaciones y dicta otras disposiciones sobre reparación, sino que va más allá al adicionar artículos que abordan nuevas temáticas (registro, asistencia, entre otros.). Igualmente, el objeto usa el término <i>“reafirmar derechos”</i> lo cual es un contrasentido, dado que si algo ya está regulado no necesita una reforma de carácter legal para reafirmar lo ya desarrollado legislativamente, más aun tratándose de derechos que ya están reconocidos por el legislador. También se <i>“crea”</i> una categoría de <i>“enfoque de exigibilidad”</i>, desconociendo que la ley actual ya tiene como atributo ser exigible (coercitiva), lo que hace que la redacción sea más retórica y se aleje de centralizar y precisar los aspectos jurídicos que se requieren.</p>

DOAV: En términos de técnica jurídica cuando se establece en el título y en el *objeto* “y dictar otras disposiciones” encierra varios verbos rectores que vincula la iniciativa legislativa.

Sobre el término *“reafirmar derechos”*, ciertamente, existen tales derechos, empero, su bajo cumplimiento, el desconocimiento y/o negligencia para la satisfacción de una amplia gama de derecho de la reparación integral para las víctimas, hace necesario e imperativo seguir dotando de fuerza jurídica y ratificar lo nuclear de cumplir con los derechos de las víctimas.

Por su parte, sobre el *“enfoque de Exigibilidad”*, se considera que, la Reparación integral desde un Enfoque de exigibilidad de derechos humanos se da en procura de garantizar las condiciones dignas y humanas de cara al bajo nivel de cumplimiento sobre los derechos de reparación integral para las víctimas del conflicto armado en Colombia. Por tanto, es dotar de mayores herramientas jurídicas a las víctimas de Colombia para hacer cumplir

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

sus derechos de reparación integral. Por lo tanto, resulta inverosímil pensar que no es necesario fortalecer los procesos de satisfacción de derechos para las víctimas.

TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p><i>"ARTÍCULO 2 Adiciónese el artículo 2A de la Ley 1448 de 2011, al capítulo I del Título I, el cual quedará así.</i></p> <p>ARTÍCULO 2A COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL <i>Todas las disposiciones de esta ley orientadas a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado deberán contar con un Protocolo de procedimiento para el diálogo y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades con competencia en el asunto. El protocolo deberá desarrollar instrucciones que apunten a la gestión en el marco de las capacidades institucionales y organizacionales de la oferta del Estado para la reparación integral de víctimas, aprovechando y optimizando la disponibilidad de recursos con suficiente claridad para la planificación, ejecución e implementación de las disposiciones de la ley de víctimas y sus modificaciones.</i></p> <p><i>La Unidad de Atención y Reparación Integral Víctimas deberá asumir la coordinación y la verificación de existencia y de operatividad de los protocolos para cada ruta o proceso de reparación integral. Así mismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la UARIV deberán fijar los lineamientos técnicos para la articulación y coordinación entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial para la Paz en el marco de las disposiciones derivadas de la Ley de Justicia y Paz, la Ley 1448 de 2011, y sus modificaciones y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Estado Colombiano y las ex-FARC-EP en el 2016, así como todo acuerdo de paz que se firme con posterioridad a la promulgación de esta norma. Lo anterior, en procura de armonizar los esfuerzos del Estado, de cara a la integralidad y complementariedad de los modelos de justicia transicional para garantizar el cumplimiento del derecho constitucional a la paz."</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un "protocolo" de procedimiento para el diálogo y la interoperabilidad de los sistemas de información coordinado por el Ministerio de Justicia (inciso 2) desconoce el rol de coordinación de la Unidad para las Víctimas y el papel de la Red Nacional de Información. Esta incorporación complejiza la coordinación interinstitucional, en vez de mejorarla. Mezclando en un solo artículo e instrumento dos temas diferentes: (i) Oferta del Estado para la reparación integral a las víctimas y (ii) La articulación y coordinación entre la Jurisdicción ordinaria y la Jurisdicción especial para la paz e incorporando un rol de coordinador al Ministerio de Justicia y de Derecho, casi que excediendo sus competencias y desconociendo la autonomía jurisdiccional. • La propuesta para la emisión de los lineamientos técnicos para la articulación / coordinación entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Especial no es clara. Debe ser precisa, sin desconocer los principios que la regulan. • El alcance del protocolo en esta propuesta está planteado de tal manera que conlleva la creación de un sistema específico para las medidas de reparación y Justicia Transicional, lo cual excede el alcance de un protocolo o procedimiento. • Resulta preocupante que las medidas y rutas de reparación estén condicionadas a la creación de unos protocolos. Esto llevaría a confundir con la interoperabilidad de los sistemas, que ya existe con diferentes objetivos. • La propuesta carece de una facultad reglamentaria.

DOAV: La Falta de articulación y coordinación de todas las entidades concernientes a la reparación integral y los demás sistemas de justicia transicional, ha sido un tema diagnóstico que se ha considerado en todos los informes de la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la ley 1448 de 2011. Entonces, resulta clave reconstruir y proyectar estrategias de articulación que mejoren el nivel de coordinación.

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

La articulación de la Unidad de Víctimas y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), se debe proyectar desde el marco jurídico e institucional determinado en el sistema con referencia al sentido ontológico del mismo, es decir, los objetivos misionales del SNARIV. En ese sentido, resulta indispensable que las entidades desde su rol misional y competencial con las debidas autonomías, discutan y concreten la idoneidad de la metodología que se debe implementar para la articulación.

Cabe mencionar que, en uno de los objetivos estratégicos de la Unidad de Víctimas se ha instituido como producto la “*Gestión y articulación interinstitucional con entidades del SNARIV, entidades territoriales y el SIVJNRN*”. Asimismo, en la concepción del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se caracterizó como un “Escenario creado por la ley 1448 de 2011, que está encargado de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas. Por medio de acciones de articulación interinstitucional de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas. Constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territorial y las demás organizaciones públicas o privadas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas (SNARIV)”.

Empero, en contraste con todas las disposiciones normativas mencionadas, en la práctica institucional, no se ha logrado una colaboración y coordinación armónica entre las entidades. Aspecto, que ha sido diagnosticado y considerado de forma continua en los informes de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Por lo tanto, la falta de coordinación interinstitucional impacta en el bajo nivel de cumplimiento de los diferentes vectores de reparación, lo cual repercute directamente en el no cumplimiento de los derechos de las víctimas.

Así mismo, resulta pertinente mencionar que, las garantías del derecho de acceso a la justicia se configuran con el correcto funcionamiento del Sistema de Reparación, es decir, que las entidades con facultades y funciones misionales orientadas a los procesos de reparación integral determinen lineamientos acordes a las características contextuales y con los derechos de las víctimas.

Ahora bien, el funcionamiento del sistema no solo depende del quehacer misional de las entidades forma individual, sino, que, fundamentalmente, debe proyectarse una coordinación armónica entre las instituciones, tal y como suscribe el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Igualmente, toma relevancia el mandato derivado del artículo 288 de la Constitución, instituyendo que “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos

niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

Dado todo lo anterior, es menester, considerar y comprender que la coordinación interinstitucional de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se ha convertido en un gran reto institucional desde la promulgación de la ley de víctimas, lo que ha impactado en el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Además, es clave comprender que, todos los estándares de la justicia transicional para la reparación integral, son complementarios, y deben comprenderse de forma sistémica. En consecuencia, el sistema logra los propósitos determinados únicamente si las partes del sistema, es decir, cada entidad cumpla con su función misional, pero que esté en coordinación y complementación con las demás entidades.

En suma, resulta de gran relevancia que, en el marco del rol para la UARIV, se diseñen e implementen Protocolos y/o Lineamientos para la coordinación interinstitucional en cada proceso y, que, además, respondan a las necesidades contextuales y a los intereses de las víctimas. En consecuencia, la Unidad para las Víctimas con aquiescencia del Departamento Nacional de Planeación, puedan promover que las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas incorporen en sus planes de acción los lineamientos de coordinación interinstitucional en aras de que permita optimizar los recursos asignados, evitando duplicidades en los programas y generando complementariedad entre los procesos.

Finalmente, no hay que perder de vista que este Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se relaciona con otro sistema más grande que es el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición, el cual ha sido caracterizado como “un sistema compuesto por diferentes mecanismos judiciales y extra judiciales que se pondrán en marcha de manera coordinada con el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas del conflicto armado, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en el Sistema Integral y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto y así asegurar la transición del conflicto armado a la paz”. En esa línea, se creó el Comité Interinstitucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, encargado de la coordinación entre los subsistemas. No obstante, no se ha logrado niveles importantes de coordinación que repercutan en la eficacia del derecho de acceso de la justicia para las víctimas del conflicto armado colombiano. Así las cosas, es importante comprender la complementariedad de los sistemas orientados a lograr una reparación integral con miras a la construcción de una paz estructural.

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

<p>ARTÍCULO 3 El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 3o. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas para los efectos de esta ley aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño a sus derechos por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985 incluyendo aquellas que se encuentran en el exterior como consecuencia 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.</p> <p>También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente parientes del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primo(a) civil de la víctima directa cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida o hubiese sufrido un daño como consecuencia de crímenes de lesa humanidad y otras infracciones al derecho internacional humanitario. A falta de estos, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.</p> <p>De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que puede existir entre el autor y la víctima.</p> <p>PARÁGRAFO 1º Cuando los miembros de la fuerza pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tiene derecho de acuerdo con el régimen especial que le sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley. Asimismo, se creará una mesa de trabajo con la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas para reglamentar las medidas de reparación a miembros de la fuerza pública y la policía cuando sean víctimas conforme a lo señalado en el artículo 3 de la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.</p> <p>Para los efectos de la presente ley, el o la cónyuge, compañero o compañera permanente o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley serán considerados como víctimas directas por el daño sufrido en sus derechos en los términos del presente artículo, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En primera medida, no existen graves violaciones al derecho internacional humanitario por cuanto las infracciones al derecho internacional humanitario son graves per se. Además, no precisa que la infracción sea en el marco del conflicto interno colombiano. • No es clara la finalidad de incluir en este artículo la creación de una mesa de trabajo de la UARIV para víctimas de la fuerza pública, pues es un tema operativo, no de definición de la condición de víctima. • La Corte Constitucional a través de la Sentencia C-052 de 2012, en el marco de una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la ley 1448 de 2011, se pronunció, entre otros temas, sobre el criterio de temporalidad fijado para la definición de víctima, señalando que este criterio fue resultado de una cuidadosa deliberación entre el Gobierno Nacional y el legislativo, y "supone un esfuerzo fiscal considerable a cargo del Estado, a partir de lo cual se comprende la necesidad de delimitar, dentro de la propia ley, el universo de personas que tendrán derecho a ser reparados". <p>De tal forma que, resulta inconveniente eliminar el criterio de temporalidad fijado por la actual Ley 1448 de 2011, por cuanto ello configura un impuesto presupuestal aléjimo que en última instancia les perjudica a las víctimas. Es irresponsable con las víctimas del conflicto armado interno.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En relación con el parágrafo 1, no especifica la entidad encargada de crear la mesa de trabajo con la Unidad para las Víctimas, pues el texto no establece claramente la finalidad de la mesa técnica ni la entidad responsable. Se trata de un asunto operativo que no se acomoda con las finalidades de la que debe ser la reforma. Tampoco se establece un término para llevar a cabo esta acción. • Recordando al parágrafo 2, se advierte que este no contempla la propuesta de ampliación de la edad señalada en el parágrafo 3º del artículo 3 del PL 257-2023, en razón a la vulnerabilidad y a los factores de riesgo que deben asumir los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que han sido víctimas de reclutamiento ilícito y que no alcanzaron a desvincularse siendo menores de edad por múltiples causas.
---	---

DOAV: Sobre el impacto presupuestal y la temporalidad, ya con la ley 2343 de 2023, iniciativa del mismo Gobierno colombiano, se ha superado por amplia justificación el debate.

Por otro lado, estamos de acuerdo que debería cambiarse el término de mesa de trabajo, para subirlo de categoría, ya que la finalidad es alcanzar una reglamentación de alto nivel entre el Ministerio de Justicia y la Unidad de Víctimas que conduzca a la reglamentación de los derechos de las víctimas de las fuerzas militares y la policía nacional, como lo han pedido las mismas víctimas. Iniciativa propia de las mesas de víctimas debilidad en la ley 1448 de 2011. Sin embargo, se avanza progresivamente.

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

Para el párrafo 2, se puede expresar como lo hace más adelante, menores de 18 años. en ese mismo sentido, es dable aclarar con experto en niñez y juventud, los alcances de protección constitucional en estas dos poblaciones, NN y Jóvenes, que son los más afectados por el reclutamiento forzado. Por tanto, resulta pertinente.

TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p><i>"ARTÍCULO 5. Adiciónese el artículo 4A, al capítulo II del Título I de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</i></p> <p>ARTÍCULO 4A. PRINCIPIO DE SEGURIDAD HUMANA. <i>Exige que las entidades del Estado opten por un enfoque integral que les permita comprender, afrontar y superar los problemas que afectan a la supervivencia, convivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de todas las víctimas del conflicto armado. Igualmente, es menester asumir una visión integral de seguridad y poner al individuo y la comunidad como centro de la entrega de derechos y de técnicas de reparación integral. En todo caso, se procura el reconciliamiento integral y en todas las dimensiones sociales, culturales y económicas de las víctimas del conflicto armado colombiano. Además, el principio de seguridad implica que las entidades competentes coordinadas por el Ministerio de Defensa brinden todas las garantías sobre las condiciones de seguridad necesarias para evitar la vulneración de los Derechos Humanos y la ocurrencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario."</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • No es clara la regla jurídica que se quiere establecer. Intenta ser la definición de un principio, pero también establece reglas y obligaciones para entidades, algo que no corresponde a una definición. • La Corte Constitucional ha adoptado una definición amplia del concepto de "seguridad humana" que no se limita a los problemas que afectan, sino que pueden poner en riesgo o amenazar el ejercicio de un derecho. Además, ha incorporado el concepto de vulnerabilidad (ver, entre otras, sentencia SU020 de 2022 que señala "Es una visión más amplia e incluyente de seguridad que también abarca un elemento preventivo. No se trata solo de reaccionar frente a posibles riesgos o amenazas sino de crear positivamente las condiciones para disminuir la vulnerabilidad. Se trata de evitar la vulneración de derechos y de ampliar las posibilidades para que las personas mismas elijan lo que tienen motivos para valorar") Así las cosas, en la definición de este enfoque deben abordarse las dimensiones de riesgo, amenaza y vulnerabilidad, no desde la perspectiva de "problema". • No es clara, ni acorde con el marco del derecho internacional de los derechos humanos, la expresión "entrega de derechos" por cuanto debe contener las dos obligaciones internacionales de los Estados, que son el respeto y la garantía de los derechos.

DOAV: El principio de seguridad humana constituye un criterio hermenéutico frente a todos los derechos de las víctimas y en las condiciones que se afronten las necesidades de las víctimas. Igualmente, ha sido un principio vinculado de forma transversal al Plan Nacional de Desarrollo del Actual gobierno. Por tanto, considerar su inconveniencia por imponer nuevas obligaciones a las entidades estatales resulta no solo contrario a lo dispuesto e impulsado por el ejecutivo, sino que desconoce lo imperativo de proteger la dignidad humana de las víctimas como eje orientador de las políticas.

Es importante señalar, que el principio de seguridad humana ha sido propuesto por Naciones Unidas.

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

“Según se señala en la resolución 66/290 de la Asamblea General, «la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos».

Esta resolución plantea que el enfoque de seguridad humana se centra en acciones de respuestas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas ellas.

Lo anterior, va en línea del artículo 149 de garantías de No repetición donde se habla que los planes de prevención y protección DEBEN ser una política de estado y no partir de la voluntad del alcalde o gobernador del momento.

Es por ello, que en las mesas de diálogo realizadas frente a los temas de protección, en la cual participaron funcionarios del Ministerio del Interior, Unidad Nacional de Protección, líderes y lideresas de las mesas de Víctimas, CODHES, UARIV, Policía Nacional, ejército, se pudo identificar que existen diferentes rutas de protección y diferentes marcos normativos que apuntan a la protección de víctimas, líderes, lideresas, y se habló de la necesidad de la unificación de todas estas normativas que apunten a la protección de las víctimas desde su interseccionalidad.

Así mismo, los participantes señalaron la importancia de que los programas de protección apunten a una mirada integral, ya que las medidas materiales no son suficientes para garantizar la vida de las víctimas, y que los programas debían girar a una visión integral de la protección y garantizando la prevención.

Bajo esas premisas, el proyecto de ley introduce el principio de seguridad humana, el cual apunta No necesariamente a la protección con armas y ejércitos, si no a la seguridad económica, alimentaria, salud, ambiental, personal de la comunidad y política. Este tipo de seguridad busca una integralidad y la dignidad de las víctimas como pilares de la paz, se busca dar un giro a la protección sin descuidar la seguridad personal, sino buscar una protección integral y complementaria. Una víctima protegida a nivel colectivo, con medidas en salud física, psicológica, emprendimientos, medidas de prevención a nivel territorial, buscando soluciones duraderas en sus territorios.

TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>ARTÍCULO (6). 7. <i>Modifíquese el artículo 9 del Capítulo II del Título I, de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así</i></p> <p>ARTÍCULO 9o. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS TRANSICIONALES <i>El Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima en los términos en la presente ley, tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y a que las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente ley, no se vuelvan a repetir, a las garantías de no repetición con independencia de quién sea el responsable de los delitos. Las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobreleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al logren el restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley. Dichas medidas deberán, en todos los casos tener en cuenta la condición de vulnerabilidad sobreviniente a los hechos referidos en la presente ley, especialmente aquellas destinadas a la atención, asistencia y reparación de aquellos que han sido sometidos a orfandad por efectos del conflicto armado interno o de sus efectos.</i></p> <p><i>Por lo tanto, las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley así como todas aquellas que han sido o que serán sean implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El término "orfandad" se refiere únicamente a los casos de personas menores de 18 años. Sin embargo, aunque la orfandad no está incluida como hecho victimizante en sí mismo, el enfoque diferencial de niñez está presente en esta implementación orientando todas las acciones que despliega la Unidad y demás entidades en la implementación de la Política Pública. • Las expresiones "sobreliven su sufrimiento" y, "en la medida de lo posible" no se ajustan al enfoque de derechos, no reflejan la responsabilidad institucional en su garantía e, incluso, resultan revictimizantes

DOAV: Respecto a las observaciones, Se requiere aclarar en el proyecto de ley, a lo que se refiere niños, niñas adolescentes y jóvenes, nosotros eliminamos adolescentes por el poder de la palabra al decir adolecer, pero dentro de las críticas de la UARIV; sugieren dejarlo en línea de la Ley 1098. Sin embargo, es una concepción más amplia, incluyente y que reconoce las particularidades de esa población desde sus intereses y visiones y no desde la imposición adulto céntrica.

Respecto a la Orfandad Se refiere por supuesto menores de 18 años, No estas aumentando un hecho victimizante nuevo, si no en el marco del enfoque diferencial de niñez, estamos solicitando una atención diferencial a los niños, niñas y adolescentes y más cuando estos han quedado huérfanos por la guerra, este aspecto es fundamental mantenerlo para que existan acciones contundentes y claras frente a esta población, lo primero hacer un caracterización de esta población y segundo definir medidas claras frente a esta población.

Respecto al segundo punto, de "sobrellevar el sufrimiento", estamos de acuerdo y fue considerado a través de una proposición para la ponencia que se discutirá en la Comisión Primera Constitucional.

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

<p>ARTÍCULO (7.) 8 Modifíquese el artículo 13 del capítulo II del Título de la Ley 1448 de 2011, el cual quedara así:</p> <p>ARTÍCULO 13 ENFOQUE DIFERENCIAL El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares debido a su edad, sexo, discapacidad, etnia, creencias, origen nacional, etnia y territorio. Por lo tanto, el derecho a la ayuda humanitaria, los derechos reconocidos, así como las medidas de atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consideramos que la propuesta normativa, a la luz de un análisis constitucional, puede ser declarada inexecutable. • La norma contiene vacíos sustanciales en relación con los enfoques diferenciales. Por un lado, se observa que la modificación propuesta excluye a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (que también son sujetos de especial protección) y que se incluye en otros artículos como Colectivo de Personas con Orientación Sexual e
<p>El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los</p>	

TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas campesinas, líderes y lideresas sociales, defensoras y defensores de DDHH, líderes religiosos, integrantes de organizaciones indígenas, defensoras de Derechos Humanos, víctimas del confinamiento y víctimas de desplazamiento forzado intraurbano, urbano y transnacional.</p>	<p>Identidad de Género Diversas (OSIGD). El enfoque diferencial debe dar cuenta del género y la orientación sexual, que son diferentes (aunque relacionados) del concepto de sexo. Estos dos criterios han configurado hechos victimizantes, o bien han exacerbado la violencia frente a sujetos individuales.</p>
<p>Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales. Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No contempla lo estipulado en la Ley 2273 de 2002 en lo referente a los líderes y lideresas ambientales. La propuesta emplea el término "adultos mayores", desconociendo que, de acuerdo con la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031 adoptada por el Decreto 681 de 2022, el término es el de "personas mayores".
<p>Parágrafo 1. El enfoque diferencial, este enfoque se entiende y hace referencia a que se deberá valorar todos los ejes de desigualdad e incluir los enfoques diferenciales en su integralidad desde una mirada de etnia, racialidad, etnia, condición migratoria y sexo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto a la inclusión de "las creencias" como parte del enfoque diferencial en la medida que estas corresponden a un enfoque que busca mitigar discriminaciones históricas y, además, se considera viable. No se precisa la tipología de estas creencias (¿religiosas, políticas, sociales o de qué tipo?). Lo anterior, teniendo en cuenta que existen otros principios constitucionales que podrían verse afectados, como la libertad de cultos, la libertad de expresión y la laicidad del Estado.
<p>Parágrafo 2. Para cualquier reglamentación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral será de obligatorio cumplimiento la incorporación de este enfoque, teniendo en cuenta el principio de víctima y el enfoque de DDHH en atención a las obligaciones internacionales en la materia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las "creencias" configuran un panorama confuso a efectos de la atención, asistencia y reparación, dada la diversidad, multiplicidad, y carácter cambiante de las mismas en los sujetos individuales. Los sujetos colectivos con "creencias" compartidas podrán contar con medidas de atención, asistencia y reparación integral en razón a la identidad de género, la orientación sexual, la pertenencia étnica o el territorio.
	<ul style="list-style-type: none"> • Nuestra Carta Política consagra la neutralidad religiosa del estado frente a las diversas creencias o confesiones religiosas. Por lo tanto, la expedición de una ley que otorgue beneficios o facilidades adicionales a quienes se identifiquen con ciertas creencias o confesiones religiosas podría vulnerar esa neutralidad y constituir una discriminación contra aquellos que no deseen identificarse con grupos religiosos específicos.

DOAV: Respecto a los comentarios de la UARIV, estamos de acuerdo con algunas de sus observaciones, muchas de estas NO fueron incluidas por la Defensoría del Pueblo, si no en la conciliación en Senado.

Consideramos que se debe volver a incluir a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversa como estaba en la propuesta de la Defensoría del Pueblo,

debido a que son sujetos de especial protección constitucional, discriminación por sexo y género.

Se sugiere también mejorar conforma la propuesta de la UARIV cambiar persona mayor a adultos mayores, en línea de la convención interamericana para la protección de las personas mayores y la política pública Nacional de Envejecimiento y Vejez.

Sobre el punto de los líderes religiosos, la Defensoría del Pueblo, ha brindado un concepto negativo para su inclusión. Sin embargo, fue vinculado a través de una proposición en el Senado de la República. Consideramos que se debe eliminar la referencia creencias y líderes religiosos, dichos elementos no estaban en la propuesta inicial legislativa.

Frente a quitar orfandad del artículo de enfoque diferencial se sugiere mejorar la redacción, enfoque diferencial de ciclo de vida, y en especial los niños, niñas y adolescentes en condición de orfandad. Empero, no hay sustento suficiente para lo desfavorable en este aspecto. Por el contrario, consideramos muy importante incluir la orfandad.

<p>ARTICULO (8) 10. (Adiciónese el párrafo 3 y 4 al) Modifíquese el artículo 25 del capítulo II del Título I de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTICULO 25 DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL: Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que insta la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.</p> <p>Párrafo 1: Las medidas de asistencia no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.</p> <p>Párrafo 2: La ayuda humanitaria otorgada en las víctimas de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.</p> <p>Párrafo 3: Para los efectos del cumplimiento del presente artículo dispondrá de los medios a su alcance a efectos de otorgar a aquellos que hayan resultado huérfanos de padre, madre o de sus dos, respecto de la posibilidad de acudir a las medidas contempladas en la presente Ley.</p> <p>Párrafo 4: Las medidas de reparación integral deben orientarse como procesos con enfoque transformador que garantizan la no repetición, satisfagan los derechos de las víctimas y se encaminen a la corrección de las causas, responsabilidades y patrones estructurales que propician la ocurrencia de los hechos victimizantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En relación con el párrafo 3, los niños y las niñas que hayan quedado emancipados por la muerte de sus padres son una de las poblaciones más vulnerables de la sociedad. El Estado los debe garantizar protección, cuidado y un ambiente sano en donde sea posible su desarrollo integral. • En este sentido, y con el fin de protegerlos intereses y derechos de los menores emancipados la ley contempla por un lado la figura de la custodia y cuidado personal de los niños y las niñas y por el otro, la figura de curador. Ambas categorías cumplen funciones diferentes en la protección y garantía de los intereses de los niños. Como parte de ese deber de custodia y cuidado personal de los menores, cuando los niños o las niñas quedan emancipados de la patria potestad, el Estado tiene la obligación de garantizarles un proceso de restablecimiento de sus derechos, esto con el objetivo de brindarle a ese menor la oportunidad de que otras personas, bien sea dentro de su círculo familiar o por fuera de éste, puedan cuidarles y ofrecerles un hogar en donde puedan sentirse seguros. <p>Para el cumplimiento de esta obligación se crearon las comasas y las defensas de familia. Por otro lado, la curaduría es una institución legal por medio de la cual se pretende asignar a un tercero la administración y protección de los bienes de los menores de edad emancipados, quien tiene la obligación de ejercer esa función tal como lo haría su padre o su madre. Bajo este entendido, el curador conocido también como guardador debe obrar siempre en beneficio de los niños y las niñas al momento de gestionar y administrar los bienes y/o a favor de sus intereses, como si los bienes le fueran propios.</p>
---	---

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

DOAV: La disertación sobre custodia y cuidado personal, no se toca en esta proposición, toda vez que lo que se pretende en el marco de la atención y reparación, difiere de lo civil y es que sea atendida en especial condición de orfandad, precisamente por protección de los derechos fundamentales que priman de NNA y como población de especial protección en el marco del conflicto armado colombiano y de los estándares internacionales de justicia transicional.

<p>ARTICULO 12) 17 Modifíquese el artículo 47 del Capítulo I del Título III de la Ley 1448 de 2011 (y adiciónese el párrafo 4 (c) el cual quedará así</p> <p>ARTÍCULO 47. DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA. Las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley tendrán derecho a la ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, asilo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma. Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia</p> <p>Parágrafo 1º. Las entidades territoriales en primera instancia la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas subsidiariamente deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de esto</p> <p>Parágrafo 2º. Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En la propuesta, solamente establecen que esta medida corresponde a un Derecho. La Ley ya dispone que estos son derechos de las víctimas, razón por la cual no es claro el alcance que tendría esta modificación • De acuerdo con lo establecido en el párrafo 1, carece de claridad en cuanto a las responsabilidades de las entidades territoriales para la entrega de la Ayuda Humanitaria Inmediata al definir que "Las entidades territoriales en primera instancia, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas" de manera indistinta (...) deberán prestar o alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas", es decir, no se especifica inequívocamente quién asume el papel de primer respondiente en estas emergencias. Se sugiere también revisar la autonomía territorial. • En esta misma línea, el párrafo 3 asigna a la Unidad para las Víctimas la función de adelantar "las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas para garantizar la ayuda
--	---

DOAV: Una de las grandes apuestas es el enfoque de Derechos Humanos, es decir de Derechos económicos, sociales y culturales (DESC), por lo que se proyecta fortalecer el acceso a la ayuda humanitaria como un derecho. Por tanto, Se propone en clave de derechos de las víctimas más que unas medidas de asistencia y atención, las cuales son necesarias en cuanto rutas para la satisfacción de derechos. Sin embargo, se considera que es necesario pensar en primer lugar, la ayuda humanitaria como un derecho en la medida en que supera el test de fundamentación del derecho, siendo en principio una pretensión moral justificada, tiene un titular claro del derecho que son las víctimas y un sujeto de la obligación que es el Estado, y el contenido de la prestación que es de dar y hacer. En la medida en que la ayuda humanitaria se entienda como derecho promueve por un lado su exigibilidad y por otro, una obligación concreta a cargo del ente territorial respectivo quien tiene que garantizar el derecho.

Los estándares internacionales de la Justicia transicional
para la reforma de la Ley 1448 de 2011

ARTÍCULO (15.) 19. *Modifíquese la denominación del Capítulo III del Título III de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:*

CAPÍTULO III DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO URBANO, INTRAURBANO Y TRANSNACIONAL

Cambiar la denominación del Capítulo III, Título III clasificando el desplazamiento en Urbano e Intraurbano (art. 15) es regresivo, pues la nueva denominación deja por fuera el desplazamiento rural. Esta precisión en el título del capítulo no genera un cambio de fondo que favorezca a las víctimas

DOAV: En la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, se promueve las soluciones jurídicas y normativas protectoras de los afectados por el desplazamiento interno, migrantes a otros países, que han sido no incluidos arguyendo que en Colombia se trata del desplazamiento interno desconociendo las necesidades humanitarias imperiosas asociadas de protección y seguridad humana, donde no se las garantizan sus derechos. Los alcances dados en el 2011 con Ley 1448 deben ponerse a tono con los estándares de la Movilidad Humana, orientado el diseño institucional hacia un concepto más garantista e incluyente de las víctimas colombianas residentes en el exterior, desprotegidas por el Estado colombiano. Por tanto, se avanza en la adecuación a tales estándares internacionales.

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

<p>ARTICULO (17.) 21 Modifíquese el artículo 66 del Capítulo I del Título III de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTICULO 66. RETORNOS Y REUBICACIONES. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse bajo condiciones de seguridad favorables, estas podrán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.</p> <p>Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento. Esta disposición se interpretará de conformidad con el principio de seguridad humana y con el parágrafo 4 del artículo 66A sobre voluntariedad previstos en esta ley.</p> <p>PARÁGRAFO 1. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil; salud a cargo del Ministerio de la Protección Social; educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional; alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana; y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural; y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, reglamentará el procedimiento para garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la presente ley, sean incluidas en los programas de retorno y reubicación de que trata el presente artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Para el acompañamiento efectivo al retorno voluntario de víctimas en el exterior, la UARIV coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores para el acceso efectivo a los beneficios de las leyes 1565 de 2012, 2136 de 2021 y del punto 5.1.3.5 del Acuerdo Final, respecto del retorno de víctimas en el exterior y los beneficios para los distintos tipos de retorno. El Gobierno Nacional reglamentará lo correspondiente para facilitar la inscripción en el Registro Único de Retorno mediante el cruce de información con el RUV en el marco de colaboración armónica e interoperabilidad del SNARIV.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En primer lugar, en lo relacionado con los Esquemas Especiales de Acompañamiento es importante precisar que, a pesar de existir esta disposición en la normativa vigente, esto es, Ley 1448 de 2011, los Esquemas Especiales de Acompañamiento por sí solos no tienen alcance para garantizar el goce efectivo de derechos dado que están previstos como oferta complementaria. Por lo tanto, el acompañamiento al retorno, en todos los derechos de las víctimas retornadas o reubicadas, debe comprender de manera adicional la disposición de oferta de entidades del nivel nacional y territorial, de acuerdo con sus competencias. No precisa que es responsabilidad del Estado en su conjunto, la garantía de sus derechos. • La redacción del segundo inciso es confusa al remitir a las nuevas definiciones de los principios de seguridad y voluntariedad. • Respecto del parágrafo primero, las acciones mencionadas son aquellas que se abordan en el marco del SNARIV, de manera que lo propuesto no resuelve de fondo, ni aporta acciones novedosas en materia de articulación interinstitucional para garantizar las condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad de los procesos de retorno y reubicación. • Por último la orientación ocupacional debería estar atada al componente de generación de ingresos, ya que es más amplia, involucra más acciones y tiene mayor impacto en la sostenibilidad de los procesos de retorno.
--	---

DOAV: sobre Esquemas especiales de acompañamiento debemos precisar que no es la oferta institucional la que debe ser complementaria como lo señala la UARIV. Ahora bien, lo que señala el artículo es que los EEA hagan parte del principio de dignidad y así complementar la oferta institucional. Estos tienen que otorgarse a todos los casos de procesos de retorno, reubicación e integración local. El estado tiene que garantizar la disponibilidad de estos EEA.

Por su parte, en el segundo inciso: frente al principio de seguridad se propone que este se amplíe y retome la conceptualización que emana de la asamblea general de la ONU en su resolución 66/270, frente al concepto de seguridad humana, que trasciende lo concerniente a la confrontación bélica. De igual manera, se redacta de esta forma, ya que

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

en los procesos de R y R NO se garantiza el principio de voluntariedad, ya que depende entre otras de la necesidad de las personas. Se pretende entonces que la voluntariedad no este atada a una necesidad sino a un deseo, deseo de establecer un proyecto de vida con total garantía para ello.

Ahora bien, sobre el Paragrafo1. respecto a lo mencionado frente a la articulación institucional, lo que motiva esta redacción es la correcta materialización del principio de dignidad, es necesario corregir las falencias de articulación entre la nación y los entes territoriales, sea bien por falta de oferta, por desconocimiento de la ruta; además, se propone que las personas en proceso de R y R tengan la certeza de cómo avanza la implementación de sus planes de retorno y se acabe así la gestión personal de la garantía de derechos

TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>ARTICULO (18) 22 Adiciónese el artículo 66A (al artículo 66 del) Capítulo III del Título III de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTICULO 66 A. INTEGRACIÓN LOCAL: proceso mediante el cual la persona o el núcleo familiar víctima de desplazamiento forzado intrarurbano, urbano y transnacional, dec.de permanecer en el lugar que se encuentra al momento de solicitar el acompañamiento, siendo este diferente al sitio en el que se produjo su desplazamiento forzado. El Estado debe garantizar los mismos derechos y garantías en un proceso de retorno y reubicación. Igualmente, se reconoce el desplazamiento transnacional como eventual tipo de desplazamiento, el cual debe ser regulado y caracterizado como hecho victimizante por la institución competente. La cual se tendrá que regular mediante los lineamientos de la UARIV</p> <p>PARÁGRAFO 1 Los procesos de retornos y reubicaciones solo podrán realizarse bajo la aplicación o interconexión estricta de los principios correspondientes. En concurrencia con el capítulo II de la presente ley sobre principios generales</p> <p>PARÁGRAFO 2 Para aquellos casos en que algunas personas retornen por sus propios medios, sin acompañamiento de las instituciones, la UARIV deberá diseñar en un término de tres meses una metodología para la caracterización y georreferenciación de estas personas, con la finalidad de identificar sus neqos y necesidades para la atención oportuna y pertinente</p> <p>PARÁGRAFO 3 en todo caso la presente disposición tendrá en cuenta para el caso de San Andrés, Providencia y Santa Catalina las particularidades, lineamientos y exigencias de la OCCRE</p> <p>PARÁGRAFO 4 VOLUNTARIEDAD. En todo caso para los procesos de retorno y reubicación, las entidades competentes deberán garantizar las condiciones necesarias para que la decisión de retorno o reubicación de las víctimas se tome de manera voluntaria y con pleno conocimiento de las condiciones en que se encuentra el lugar de destino.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La definición de "integración local" que se propone, excluye a las personas que fueron víctimas de desplazamiento rural, dejando por fuera una parte importante de la población desplazada • De igual modo, en la modificación del artículo 60 se abordan los desplazamientos trasfronterizos, no obstante, acá se mencionan los desplazamientos forzados transnacionales. No es técnico en los términos propuestos para los dos conceptos, por lo que no es clara intención de esta reforma en el reconocimiento de este hecho. Es confusa sobre si son desplazamientos con territorios fronterizos con Colombia, o desplazamientos directos sin tránsito dentro del territorio nacional a cualquier parte del mundo

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

DOAV: Consideramos que se podría incluir la población rural, sin embargo, se quiere hacer énfasis en la población que es desplazada en otros contextos, que no han sido relevantes en procesos de Restituciones y Reubicaciones. En consecuencia, se da prioridad a lo tenido en cuenta.

Por su parte, frente a los desplazamientos transfronterizos, es evidente que son aquellos que se originan en el territorio nacional, pero que implican que las personas se desplacen a otros países. Tal y como se ha podido documentar de diferentes formas en aras de caracterizar el hecho victimizante.

<p>ARTICULO (19.) 23. Adiciónese (un) el artículo 68A (3) al Capítulo III del Título III de la Ley 1448 de 2011, (el que será el 68A,) el cual quedara así</p> <p>ARTICULO 68A DEFINICION DE VICTIMAS EN EL EXTERIOR Se consideran víctimas en el exterior para los efectos de esta Ley personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño y se encuentren en el exterior y/o las personas que se vieron obligadas a abandonar el país, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos en el sentido del artículo 3º de la presente Ley independientemente de su estatus o situación migratoria, incluidas las personas reconocidas como refugiadas o solicitantes de asilo en los países de destino así como las víctimas de desplazamiento forzado transfronterizo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • • La norma sugería que el daño puede ocurrir fuera del territorio nacional y el conflicto armado reconocido por el Estado colombiano, es el que ocurre dentro del territorio nacional. precisamente por eso se ha denominado conflicto armado interno.
--	---

DOAV: De ninguna manera pretende este artículo que se reconozca ningún tipo de daño sufrido fuera del territorio colombiano. Sin embargo, se podría considerar dejar esa aclaración.

Lo que no se puede permitir es seguir desconociendo los miles de personas que viven en el exterior por causa del conflicto armado en Colombia, que deben seguir sufriendo flagelaciones en su migración y desde este país lo que hacemos es perpetuar su invisibilización. En ese sentido, el artículo está orientado a reconocer y resignificar los hechos y sus tipologías que aún no facilitan acceso a los mecanismos de reparación integral para esta población víctima.

<p>ARTICULO (20.) 24 Adiciónese (Modifíquese) el artículo (66) 68B (del) al Capítulo III del Título III de la Ley 1448 de 2011, el cual quedara así:</p> <p>ARTICULO 68B TRANSITORIO REGLAMENTACION DE LOS DERECHOS DE LAS VICTIMAS EN EL EXTERIOR El Gobierno Nacional contando con la participación efectiva de las víctimas en el exterior formulará y expedirá un decreto que regule los derechos de las víctimas en el exterior con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de esta ley, dentro de un plazo no mayor a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley. Dentro de dichas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La expresión "como términos expeditos para orientar sobre el trámite y el giro de la indemnización en cuentas de origen extranjero o nacional", es innecesaria porque esto ya se hace en la actualidad. Adicionalmente, se trata de un tema operativo interno de la Unidad para las Víctimas que no requiere ser elevado a la categoría de una Ley.
---	---

TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p>disposiciones reglamentará lo referente a la compensación en dinero por el derecho a la restitución de tierras de connacionales que voluntariamente lo soliciten, como términos expeditos para orientar sobre el trámite y el giro de la indemnización en cuentas de origen extranjero o nacional</p>	

DOAV: Desde esta entidad del Ministerio Público se considera que sí es necesario elevarlo a rango de ley con el fin que se establezcan parámetros claros de atención a la población víctima en el exterior, teniendo en cuenta la experiencia por más de 11 años defendiendo los derechos de esta población vulnerable con la que no han funcionado los "esto ya se hace, se trata de un tema operativo interno de la Unidad", y de esto da cuenta los diferentes seguimientos realizados al cumplimiento de la Ley 1448 a través de los diversos instrumentos, autos de seguimientos de la Honorable Corte Constitucional, Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley 1448, diferentes observatorios de la academia, organismos internacionales, entre otros.

Si la Unidad para las Víctimas funcionara de forma tan eficiente como lo quiere hacer ver esta observación, con toda seguridad no tendría en la actualidad la población víctima del conflicto armado tantos obstáculos y la reparación nula, por ejemplo, para las víctimas en el exterior.

<p>ARTICULO (26.) 32 Modifíquese el artículo 136 del Capítulo VIII del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedaría así:</p> <p>ARTICULO 136 DERECHO A LA REHABILITACIÓN. El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Salud y la Protección Social deberá elaborar y expedir una Política Pública Nacional de Atención Psicosocial y en Salud para la Reparación Integral de manera conjunta y participativa con las víctimas del conflicto de violencia sociopolítica, organizaciones de víctimas, sus representantes legales, las organizaciones psicosociales y en salud integral expertas en la atención a víctimas, la academia especializada, y otros actores cualificados que entre las partes convergan. La Política Nacional de Atención Psicosocial y Salud para la Reparación Integral debe comprender y cumplir los criterios de reparación en materia de rehabilitación ordenados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional de Colombia. Las acciones y propósitos de la política no se limitarán a la vigencia de la presente ley, en tanto se trata de la protección del derecho a la vida. Esta Política, para su diseño, construcción, sostenibilidad y evaluación deberá comprender:</p> <p>1. Garantía y autonomía presupuestal a través de un documento Conpes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La propuesta normativa no especifica las características y criterios que debe tener la Política Nacional de Atención Psicosocial y Salud para la Reparación Integral, de tal manera que se promueva la incorporación de los enfoques diferenciales, de acción sin daño en los sujetos de especial protección constitucional. • De otro lado, con relación a los enfoques diferenciales, no reconoce las particularidades entorno a las propias nociones de vida muerte, pérdida recuperación sanación, equilibrio y alivio y por lo tanto las propias formas y saberes que fortalecen la mitigación de los daños atendiendo al enfoque espiritual y religioso. • Se considera además relevante la inclusión del reconocimiento de los daños diferenciados ocasionados en el marco del conflicto armado en los procesos de formación educativa para los profesionales en salud integral y atención
---	---

DOAV: Respecto a los comentarios frente a la no inclusión de los criterios de política pública nacional de atención psicosocial, debemos considerar que, Si se incluyen que son los criterios del Sistema Interamericano para los Derechos Humanos como: gratuidad, prioridad en la atención, permanencia en el tiempo, prestación por parte de instituciones

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

y profesionales especializados, tratamientos de acuerdo a las circunstancias de las víctimas y sus familias.

Por su parte, respecto a las particularidades del entorno a las nociones de vida, muerte, sanación y equilibrio, y enfoque espiritual y religioso, lo que se busca es que la atención se realiza desde un enfoque que promueva una visión científica respetando las creencias y visiones religiosas, desde una visión laica señalada en la Constitución Política de Colombia.

<p>ARTÍCULO (27.) 33 <i>Modifíquese el artículo 137 del Capítulo VIII del Título IV de la Ley 1448 del 2011, el cual quedará así:</i></p> <p>ARTÍCULO 137. DERECHO A LA SALUD INTEGRAL A VÍCTIMAS Y PROGRAMA DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, creará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, comenzando en las zonas con mayor presencia de víctimas. El Programa deberá incluir lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Proactividad. Los servicios de atención deben propender por la detección y acercamiento a las víctimas. 2. Atención individual, familiar y comunitaria. Se deberá garantizar una atención de calidad por parte de profesionales con formación técnica específica y experiencia relacionada, especialmente cuando se trate de víctimas de violencia sexual para lo cual deberá contar con un componente de atención psicosocial para atención de mujeres víctimas. Se deberá incluir entre sus prestaciones la terapia individual, familiar y acciones comunitarias según protocolos de atención que deberán diseñarse e implementarse localmente en función del tipo de violencia y del marco cultural de las víctimas. 3. Gratuidad. Se garantizará a las víctimas el acceso gratuito a los servicios del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, incluyendo el acceso a medicamentos en los casos en que esto fuera requerido y la financiación de los costos de desplazamiento cuando sea necesario. 4. Atención preferencial. Se otorgará prioridad en aquellos servicios que no estén contemplados en el programa. 5. Duración. La atención estará sujeta a las necesidades particulares de las víctimas y afectados, y al concepto emitido por el equipo de profesionales. 6. Ingreso. Se diseñará un mecanismo de ingreso e identificación que defina la condición de beneficiario del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas y permita el acceso a los servicios de atención. 7. Interdisciplinariedad. Se crearán mecanismos de prestación de servicios constituidos por profesionales en psicología y psiquiatría con el apoyo de trabajadores sociales, médicos, enfermeras, promotores comunitarios entre otros profesionales, en función de las necesidades locales, garantizando la integralidad de acción para el adecuado cumplimiento de sus fines. 8. Atención preferencial. La Unidad de Pago por Capatación -UPC- el cual se tiene para la atención de la población en general, en el marco de la aplicación del enfoque diferencial, tendrá un valor adicional para la población registrada como víctima del conflicto armado con un criterio de priorización del valor asignado en los territorios rurales, más lejanos y para las víctimas pertenecientes a grupos étnicos incluidas en el registro único de víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La propuesta elimina la competencia de la Unidad para las Víctimas en la medida de rehabilitación psicosocial, competencia que actualmente se encuentra en el parágrafo 2 del mismo artículo 137, lo cual contradice su histórico desempeño en este ámbito. La Unidad ha desarrollado protocolos de atención tanto individuales como grupales, incluyendo estrategias específicas para comunidades étnicas y personas en condición de discapacidad, así como acciones para las víctimas en el exterior. Por esta razón, si bien estamos de acuerdo con un Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para su rehabilitación integral y reparadora, excluir a la Unidad es un retroceso que afecta la continuidad y eficacia de estas acciones de rehabilitación psicosocial lo que, en últimos impacta de forma negativa a las víctimas y genera un proceso desarticulado, también de impacto negativo.
---	--

DOAV: En la ley 1448 de 2011 artículo 137 original establece que le corresponde es al Ministerio de Salud y de la Protección Social la expedición del programa psicosocial, por lo tanto, no estamos eliminando la competencia de la UARIV, sino que seguimos en la línea

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

ya establecida por la ley de víctimas. Al respecto es importante señalar que incluso la línea del subcomité de rehabilitación creado en el marco de la ley 1448 de 2011, quién da la línea en materia de rehabilitación psicosocial y atención en salud de víctimas, lo realiza el Ministerio de Salud y de Protección Social, por lo tanto, se acoge parcialmente la propuesta de la UARIV, y se sugiere que este en cabeza del Ministerio de Salud y puede incluirse en articulación con la Unidad de Atención y Reparación Integral a víctimas.

<p>ARTÍCULO (29) 35 Modifíquese el artículo 140 del Capítulo IX del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así</p> <p>ARTÍCULO 140 EXENCIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR Salvo en caso de guerra exterior las víctimas a que se refiere la presente ley y que estén obligadas a prestar el servicio militar, quedan exentas de prestarlo, y quedarán exentas de cualquier pago de la cuota de compensación militar, incluida la expedición del documento oficial o del certificado que acredite que ya definió su situación militar.</p> <p>PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional diseñará e implementará un procedimiento diferenciado interoperable entre la autoridad de reclutamiento y la UARIV, y expedito para adelantar el trámite de exención del servicio militar de oficio y facilitar la entrega y descarga del documento"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En ningún caso las víctimas deben prestar servicio militar, ni siquiera en casos de guerra exterior, esto sigue siendo revictimizante. La propuesta excluye en este apartado a los hijos de las víctimas de reclutamiento.
---	--

DOAV: En ningún caso la Defensoría del Pueblo está cambiando redacción alguna sobre los casos de excepción a la prestación del servicio militar como lo tiene establecido la Ley 1448/2011. Lo único que pretende esta Agencia es que la tarjeta física de libreta militar les sea entregada a la población víctima de forma gratuita, tal como se hace con otro tipo de población vulnerable.

<p>ARTÍCULO (30) 36 Modifíquese el artículo 141 del Capítulo IX del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así</p> <p>ARTÍCULO 141 REPARACIÓN SIMBÓLICA Se entiende por reparación simbólica toda prestación realizada a favor de las víctimas o de la comunidad en general que tienda a asegurar la preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de la verdad, la no repetición de los hechos victimizantes, la aceptación pública de los hechos, la solicitud de perdón público y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En lo que se refiere a la reparación simbólica como aporte a la reparación integral, la propuesta omite el horizonte restaurativo como apuesta de Estado, bajo los diversos mecanismos de justicia transicional que se adelantan en el país <p>La redacción propuesta limita el alcance de la reparación simbólica y excluye acciones que contribuyan a instaurar una reflexión colectiva y/o societal sobre las razones por las cuales ocurrieron y persisten los hechos de violencia y sobre cómo evitar que vuelvan a ocurrir, pudiendo movilizar e interpelar a la sociedad sobre los patrones y/o factores de persistencia del conflicto armado.</p>
---	---

DOAV: Este listado se hace de forma enunciativa, pero no taxativa; lo que quiere decir que las formas de reparar, restaurar, reflexionar, e invitar a que no se repitan serán

Los estándares internacionales de la Justicia transicional
para la reforma de la Ley 1448 de 2011

siempre bienvenidas y aplaudidas por esta Agencia; por el contrario, se busca ampliar estas formas.

<p>ARTICULO (35) 41 <i>Modifíquese el artículo 151 del Capítulo XI del Título IV de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así.</i></p> <p>ARTICULO 151 REPARACIÓN COLECTIVA <i>El gobierno nacional a través de la Unidad para las Víctimas incorporará en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, el Programa de Reparación Colectiva que contemple a los sujetos étnicos y no étnicos afectados en el marco del conflicto armado interno.</i></p> <p><i>Por los daños ocasionados por la violación de los derechos colectivos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resulta poco claro el término "Plan Nacional de Reparación Colectiva", cuando en el mismo artículo ha sido denominado Programa. Por lo que no corresponde con los términos y herramientas de política pública. • De otro lado, el artículo incluye a los sujetos étnicos pero omitió la consulta previa por lo que se considera inconstitucional.
TEXTO PROPUESTO	OBSERVACIONES
<p><i>La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos.</i></p> <p><i>El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.</i></p> <p><i>El Plan Nacional de Reparación Colectiva integrará la planeación armónica sectorial e inter sistémica de las entidades que conforman el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición – SVJRN y Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV para efectos de garantizar el cumplimiento de los Planes de Reparación Colectiva - PIRC, que alcance la reparación integral de los sujetos de reparación colectiva.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adicionalmente, la propuesta incluye un párrafo final sobre la articulación de los dos sistemas (Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición - SVJRN y Sistema de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV); sin embargo, la redacción no brinda mayor claridad ni especifica elementos básicos de esa articulación, lo cual genera una norma con mayores vacíos sujeta a interpretaciones que lejos de contribuir a la articulación resulta poco operativa. Este es un tema abordado con mayor precisión en el otro proyecto de Ley acumulado.

DOAV: La propuesta eleva los alcances del programa institucional a Plan Nacional, que vincule a entidades concernidas del SNARIV, causa del bajo nivel de diseño, implementación y cumplimiento de las medidas de restablecimiento en la perspectiva de soluciones duraderas. Al referirlo a lo étnico y no étnico, no pierde fuerza los alcances constitucionales y legales asociados y los mecanismos de participación de las poblaciones de especial protección. Sin embargo, se puede eliminar lo considerado. Cabe mencionar que es una modificación y no un artículo nuevo. Se parte de la redacción inicial.

Por su parte, sobre la armonización de los dos sistemas, tiene claros fundamentos en el acto legislativo del Acuerdo de Paz y constituye un imperativo de articulación que debe ser claro para las víctimas y todas las instituciones. En la actualidad se trabaja por separado, siendo una política de Estado, debe trabajarse en alta jerarquía. Los alcances de esta proposición se dan en esa perspectiva.

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

<p>ARTÍCULO (37) 43 <i>Modifíquese el artículo 173 del Capítulo III del Título V de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así.</i></p> <p>ARTÍCULO 173 DE LOS COMITÉS TERRITORIALES DE JUSTICIA TRANSICIONAL. El Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, promoverá la creación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social o inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración. Estos comités estarán conformados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 La Gobernación o la alcaldía quien lo presidirá según el caso 2 La Comandancia de División o la Comandancia de Brigada, que tenga jurisdicción en la zona. 3 La Comandancia de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción. 4 La Dirección Regional o Coordinación del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 	<p>Se considera inconveniente, por implicación fiscal, a aumentar a 6 el número de representantes de las víctimas en los CTJT, implicaría mayor presupuesto por parte de las alcaldías y podría colapsar el modelo de participación de las mesas que a pesar de sus dificultades operativas, ha logrado consolidarse en los territorios.</p>
--	--

DOAV: Respecto al comentario, no pretende este Ministerio que el sistema colapse, pues el hecho de tener 4 integrantes más en los CTJT en nada cambia el modelo de participación de las Mesas, dado que simplemente lo que se busca es una mayor participación de las víctimas, un espacio debidamente creado por la Ley. Pues ha sido el clamor constante de la población que su voz en estos espacios de construcción de política pública no es escuchada y en las votaciones sus propuestas son minoría frente a la institucionalidad.

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

<p>ARTÍCULO 42) 49. Modifíquese el (parágrafo 4 y adiciónese los parágrafos 5 y 6. a) artículo 193 del Título VIII de la Ley 1448 de 2011 el cual quedará así</p>	<ul style="list-style-type: none"> El parágrafo 4 incluye un cambio relativo a que las mesas de participación efectiva de las víctimas en sus diferentes niveles cuenten con autonomía administrativa y financiera mediante la asignación de presupuestos anuales fijos y equitativos a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Dicha propuesta es inviable dado que las implicaciones presupuestales sobre más de 1000 mesas municipales y 32 mesas departamentales implicaría una grave afectación al presupuesto destinado a las medidas de reparación de las víctimas.
<p>ARTÍCULO 193 MESA DE PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS. Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin se deberán conformar las Mesas de Participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas a fin de reflejar sus agendas</p>	<ul style="list-style-type: none"> Por otra parte, esta medida implicaría también un cambio radical al esquema de participación propuesto por la Ley 1448 de 2011. Algunas de las cuestiones más importantes estarían relacionadas con el desplazamiento de la responsabilidad de los entes territoriales, quienes hoy en día y en virtud del principio de corresponsabilidad dentro de sus planes de desarrollo tienen la obligación de destinar recursos para garantizar el ejercicio de la participación de las víctimas a través de las mesas municipales. ¿Porque centralizar esto en los recursos de la Nación?
<p>Se garantizará la participación en estos espacios de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, con el fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen en virtud de la misma, participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y llevar a cabo ejercicios de veeduría ciudadana, sin perjuicio del control social que otras organizaciones al margen de este espacio puedan hacer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Adicionalmente, esta medida implicaría dotar de personería jurídica a las mesas de participación, lo que conlleva a cambiar todo el modelo de participación que se sustentaba en el artículo 2 de la Ley Estatutaria de la Participación.
<p>PARÁGRAFO 1. Para la conformación de las mesas a nivel municipal, departamental y nacional, las organizaciones de las que trata el presente artículo interesadas en participar en ese espacio deberán inscribirse ante la Personería en el caso del nivel municipal o distrital o ante la Defensoría del Pueblo en el caso departamental y nacional, quienes a su vez ejercearán la Secretaría Técnica en el respectivo nivel. Será requisito indispensable para hacer parte de la Mesa de Participación de Víctimas a nivel departamental, pertenecer a la Mesa de Participación de Víctimas en el nivel municipal correspondiente, y para la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, pertenecer a la mesa en el nivel departamental correspondiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Con relación al parágrafo 5, consideramos que implicaría una carga presupuestal impactante para municipios de categorías 6ª y 5ª. Se tendría que hacer un estudio sobre el tema presupuestal. Existen municipios que no garantizan estos espacios con sus propios recursos y bajo sus posibilidades. Es importante tener en cuenta que las entidades territoriales no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, por esta razón no aparecen identificadas ni relacionadas en los decretos de liquidación que definen los presupuestos para cada vigencia. Por esta razón
<p>PARÁGRAFO 2. Estas mesas se deberán conformar dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley. El Gobierno Nacional deberá garantizar los medios para la efectiva participación, a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p>	
<p>PARÁGRAFO 3. La Mesa de Participación de Víctimas a nivel nacional, será la encargada de la elección de los representantes de las víctimas que harán parte del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, los representantes ante el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas de acuerdo al artículo 164, así como los representantes del</p>	

DOAV: Respecto al comentario del Parágrafo 4. se ha explicado de manera reiterada por parte de esta Agencia del Ministerio Público que no es un presupuesto de la Unidad, se trata de reforzar la autonomía haciendo que las Mesas manejen su presupuesto de forma autónoma, pero es el mismo que tiene obligación las entidades territoriales de garantizarlo.

El articulado propuesto, se hace bajo el entendido que, las mesas tengan un manejo autónomo en la organización y desarrollo de sus espacios de participación, lo anterior a los inconvenientes que se han presentado en la implementación de los planes de trabajo de las mesas de participación efectiva de víctimas, pues se ve limitada ya que, en algunas ocasiones las entidades territoriales no desarrollan procesos de planeación y ejecución presupuestal acordes con los contenidos y tiempos proyectados y anualizados en los Planes

Los estándares internacionales de la Justicia transicional para la reforma de la Ley 1448 de 2011

de Acción Territorial, demorándose en la asignar recursos para su desarrollo y los planes se aprueban de manera tardía, lo cual limita su implementación.

La modificación de esta norma no tiene un impacto fiscal, ya que los esfuerzos que hacen las entidades en materia presupuestal y las gestiones necesarias, para garantizar la implementación oportuna de los planes de trabajo de las mesas de participación efectiva de víctimas, serían entregados directamente a la mesa.

Respecto al segundo comentario, nunca se ha propuesto centralizar en los recursos de la nación; por el contrario, la propuesta está en descentralizar los recursos de las entidades territoriales en las Mesas.

Por su parte, Respecto al tercer comentario, Podrían realizarse esquemas asociativos diferentes, en el nivel de reglamentación.

Finalmente, respecto al cuarto comentario, Se reitera que esta propuesta no genera aumento del presupuesto de la Nación ni para las entidades territoriales; son los mismos recursos que siempre ha dado las entidades territoriales, lo que seguirá dando, solo que será administrada por las Mesas.

<p>ARTÍCULO (43.) 50. <i>Modifíquese el artículo 194 del Título VIII de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así</i></p>	<p>Anunciar una nueva ley sobre participación de víctimas, no parece pertinente incluirlo como una promesa legislativa, sino que debería desarrollarse en esta misma Ley.</p>
<p>ARTÍCULO 194 HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN <i>Para garantizar la participación efectiva de que trata el presente Título, los Alcaldes, gobernadores y el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas, contarán con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación. Ese protocolo de participación efectiva deberá garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas del nivel municipal, distrital, departamental y nacional según corresponda, las decisiones proyectadas otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones.</i></p> <p><i>Las entidades públicas encargadas de la toma de decisiones deberán valorar las observaciones realizadas por las Mesas de Participación de Víctimas, de tal forma que exista una respuesta institucional respecto de cada observación. Las observaciones que una vez valoradas, sean</i></p>	

DOAV: Respecto al comentario, este Ministerio Público, considera que el Protocolo de Participación al desarrollar un derecho fundamental, como lo es la participación debe realizarse en una ley independiente y así poder fortalecer los procesos de participación como derecho nuclear.

En suma, tienen muchas aseveraciones negativas y desfavorables sobre nuestro proyecto de ley, pero que en su gran mayoría adolecen de sustento tanto normativo como práctico. Así pues, encontramos un concepto bastante carente de razonabilidad técnica e

**Los estándares internacionales de la Justicia transicional
para la reforma de la Ley 1448 de 2011**

institucional, que no deja de sorprendernos, puesto que, el único interés como Institución Nacional Defensora de Derechos Humanos, es incidir en políticas públicas que garanticen los derechos de las víctimas, por lo tanto, deberíamos aunar esfuerzos es para garantizar los derechos de la población más vulnerable entre los vulnerables.

Con el respeto acostumbrado,

Defensoría del Pueblo de Colombia