

Bogotá D.C., 19 de marzo de 2024

Honorables representantes
CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

REFERENCIA: CONCEPTO PRIMER DEBATE PROYECTOS DE LEY ACUMULADOS PARA LA REFORMA DE LA LEY 1448 DE 2011 – PL064/23C / PL152/23C / PL210/23C / PL257/23.

PONENTES: Honorables Representantes Karyme Adrana Cotes Martínez, James Hermenegildo Mosquera Torres, Miguel Abraham Polo Polo, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Ruth Amelia Caycedo Rosero, Astrid Sánchez Montes de Oca, Juan Sebastián Gómez Gonzáles, Marelen Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano y Alirio Uribe Muñoz.

MARCO ALBERTO ROMERO SILVA ciudadano colombiano mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.291.141, obrando en mi calidad de representante legal de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado – CODHES, identificada con NIT 830.041.082-0, y como Secretario Técnico Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, con domicilio en la ciudad de Bogotá, de acuerdo con los **ARTÍCULOS 230 Y SIGUIENTES DE LA LEY 5 DE 1992 (REGLAMENTO DEL CONGRESO)**, así como también atendiendo al contenido los proyectos de ley de la referencia y las audiencias públicas convocadas previas al primer debate de los proyectos, nos permitimos presentar a su honorable corporación concepto a los proyectos relacionados con la reforma a la Ley 1448 de 2011 de la siguiente manera:

1. Pertinencia de las reformas a la Ley 1448 de 2011.

En consideración de esta organización nos encontramos en un momento esencial para poder mejorar la efectividad y garantía de los derechos de las víctimas, toda vez que los seguimientos realizados por diferentes entidades a la ley de víctimas y la política pública que de ella se deriva (órganos de control, CEV), evidencian que existe un avance lento en los derechos de las víctimas del conflicto armado, lo cual plantea grandes desafíos para el Estado y una necesidad imperante de mejorar, en otros, la estructura institucional, el financiamiento de la garantía de los derechos, la articulación nación-territorio.

Por otra parte, el contenido de los proyectos de ley acumulados que buscan la reforma de la ley de víctimas y restitución de tierras, están vinculados directamente con la Constitución Política, lo cual evidencia la importancia constitucional de los proyectos al estar unidos directamente, entre otros, con (i) el derecho fundamental a la paz contenido en el artículo 22 superior, permitiendo un desarrollo de este derecho al permitir el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas víctimas y la superación de las situaciones de vulnerabilidad; y (ii) el contenido del Acuerdo final para la Paz que se

encuentra integrado a la Constitución (Acto Legislativo 01 de 2016), el cual contiene en su punto 5 un capítulo exclusivo a los derechos de las víctimas.

De igual forma, el proyecto se encuentra relacionado con los derechos fundamentales de las personas víctimas del conflicto armado, personas que han sido catalogadas por la jurisprudencia constitucional como de especial protección constitucional debido a su alto grado de vulnerabilidad en el que habitualmente se encuentran, siendo la reforma una oportunidad para garantizar sus derechos y promoverlos para llevar la vida de estas personas a una garantía real de su dignidad y un cambio sustancial que les permita la realización de sus proyectos y sueños

En conclusión, la pertinencia de las reformas es innegable, dado que ellas se encuentran en sintonía con la necesidad de garantizar los derechos de las personas víctimas del conflicto armado ante una lenta evolución de la efectividad de la ley 1448 y la política nacional de víctimas, así como su vínculo directo con importante normativa constitucional que desarrolla derechos y deberes de gran relevancia para las personas individualmente consideradas como para la sociedad en general, como lo son la paz y el Acuerdo Final para la paz.

2. Aspectos generales que deben tenerse en cuenta

Consideramos que los siguientes temas generales deben ser abordados por las reformas y los debates legislativos que se adelanten, dada su importancia y al ser resaltados por diferentes entidades y las propias víctimas como problemáticas propias de la ley de víctimas:

- Ampliación y garantía de nuevas fuentes de financiación de la política de atención y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, lo cual permita avanzar en temas como la reparación administrativa.
- Mejorar las articulaciones nación-territorio para garantizar los derechos de las víctimas en todos los niveles territoriales (Nacional, municipal, local, distrital).
- Es necesario la articulación de los diferentes sistemas relacionados con los derechos de las víctimas en pro de lograr más efectividad de recursos y de los derechos de las personas, especialmente garantizando articulaciones del SNARIV (creado precisamente por la Ley 1448 de 2011), con el sistema creado por el Acuerdo Final para la Paz (SVJRYNR) e incluso con el sistema judicial de justicia y paz.
- No debe radicarse en una entidad la efectividad de los programas para las víctimas y su reparación integral, se necesita que ello no sea decidido o dirigido solo por el DPS o la UARIV, ni tampoco en exclusiva por el sector de la inclusión social y reconciliación, toda vez que, al requerirse la articulación con diferentes entidades, es la Presidencia de la República quien debe asumir la exigencia a las diferentes entidades de cumplir la ley de víctimas. No significa ello eliminar las competencias específicas de las entidades referidas, pero sí que la Presidencia asuma el control para hacer más efectivas las medidas. Por ejemplo, muchas acciones en restitución de tierras y retornos y reubicaciones tienen competencias en el sector defensa que ni la UARIV ni el DPS puede exigir cumplimiento.

- Nuevas políticas públicas que promuevan la no estigmatización de las víctimas en diferentes espacios públicos y privados, así como una atención más humana a ellas.
- Los sujetos de reparación colectiva (SRC) requieren de priorizaciones y normativa que haga más flexible el avance de su reparación integral, sin que ello implique una disminución a sus derechos.
- Es necesaria normatividad y acciones estatales que garantice la efectividad de la no repetición del conflicto armado, dado que ello ha permitido el aumento en el número de víctimas. Son necesarias medidas de paz que permitan el desarme de los actores armados y su tránsito a la vida civil.
- Se sugiere la eliminación de la temporalidad de la ley, es necesario que el único límite de vigencia de la ley sea la garantía total de los derechos de las víctimas y la superación del conflicto armado; entre tanto, la norma debe estar vigente sin limitación alguna en aspectos temporales.
- Se debe garantizar la progresividad real de los derechos de las víctimas, los proyectos de reforma no pueden sustentarse en retroceder a lo ya avanzado. Por tanto, el principio de progresividad debe garantizarse.
- Deben reconocerse nuevas formas de violencia contra las personas, entre otras, los confinamientos a los cuales se ven sometidos muchas personas en los municipios por parte de grupos armados ilegales o legales, así como las dinámicas de desplazamiento intraurbano.
- Implementación de nuevas tecnologías que permitan la atención y reparación integral a las víctimas de una manera más ágil y pronta.
- Se debe superar la excesiva institucionalidad que existe en la creación, seguimiento y evaluación de normativa y política pública dirigida a víctimas del conflicto, esto en el sentido de incluir con voz y voto a las víctimas en su formulación y seguimiento, precisamente porque son las personas más relevantes en su construcción y conocen de primera mano de la realidad de sus derechos. Por tanto, es necesario que en todos los espacios de coordinación se cuente con la participación de las víctimas.

3. Observaciones al articulado de los proyectos.

Adicional a lo anterior, presentamos las siguientes observaciones generales a los proyectos acumulados para contribuir a su debate legislativo:

- **PL257/2023C**

En consideración de CODHES este proyecto es acorde con muchas de las reclamaciones que han evidenciado las personas víctimas como deficiencias de la ley de víctimas actual, especialmente en temas de financiamiento y articulación de entidades; sin embargo, se dejan a consideración las siguientes observaciones:

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN
Art. 3 Parágrafo 3.	El artículo amplía la definición de víctimas cuando son miembros de grupos armados ilegales, permitiendo que las personas entre 18 y 23 años desmovilizadas y que hayan

	sido víctimas de reclutamiento ilegal puedan ser víctimas. Esto contrasta con la norma actual que solo permite a los menores de edad desvinculados de estos grupos ser víctimas. Si bien se comparte la ampliación de la calidad de víctimas, debe ello estar en consonancia con el mejoramiento de los programas y presupuesto para las víctimas dado que no puede solo reconocer nuevas personas víctimas sino garantizar sus derechos.
Art. 13. Enfoque diferencial e intersectorial.	Se amplían los enfoques diferenciales. Se sugiere indicar además que los enfoques o grupos poblacionales allí enunciados no son una lista única y que ellos pueden ampliarse o aplicarse a los casos concretos de las víctimas cuando se evidencien alguno más que permitiría la garantía de los derechos de las víctimas o su atención prioritaria. Lo anterior, para reconocer los enfoques que se pudieren desarrollar con posterioridad.
Art. 13.H. Enfoque de soluciones duraderas.	Una de las mayores dificultades que enfrentan las víctimas, es considerar que sus derechos deben ser garantizados por solo una entidad o sector administrativo. La práctica evidencia que muchas acciones estatales deben ser coordinadas por diversidad de entidades para garantizar los derechos; por ejemplo, la restitución de tierras requiere de un componente administrativo, judicial y de defensa que garantice el retorno. Por tanto, se sugiere que el enfoque de soluciones duraderas no esté en cabeza de una entidad o sector administrativo, sino que debe estar en cabeza de Presidencia de la República la cual puede ordenar el trabajo mancomunado entre entidades, algo de lo cual carece el Departamento de Prosperidad Social.
Artículo 19A. Comisión de Financiamiento	Esta organización considera que es un acierto la creación de una comisión para garantizar el financiamiento de la ley y sus programas. Solo se sugiere que se hagan dos variaciones: (i) incluir a las víctimas en el componente decisorio de la Comisión, no solo en el participativo, así como incluir seis representantes adicionales provenientes de las mesas departamentales, distritales, municipales y/o locales; y (ii) incluir en el componente participativo a las ONGs que posean un enfoque de trabajo con víctimas del conflicto armado.
Artículo 19C. Naturaleza y objeto de la Comisión de Financiamiento	Se sugiere no limitar la existencia de la Comisión de financiamiento a seis meses, ella debe operar todo el tiempo que se evidencie una falta de disponibilidad presupuestal para garantizar los derechos de toda la población víctima del conflicto. Especialmente, debería reunirse cada año para establecer nuevas fuentes de financiación.
Artículo 21. Modifíquese el párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011	CODHES ha sido defensor y ha reiterado la necesidad de reconocer en Colombia el desplazamiento intraurbano. Consideramos que es la oportunidad de respaldar la inclusión de los desplazamientos de tipo intraurbano.
Artículo 79A. Atribución de facultades jurisdiccionales de restitución a la	Se considera que es acertado la medida de dar funciones jurisdiccionales a la URT esto como medio de descongestionar la etapa judicial, acelerar la administrativa y avanzar en la restitución de los bienes. Sin embargo, sugerimos que se incluya la advertencia al final del primer inciso de indicar que ello se hace garantizando el debido proceso.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.	
Artículo 143A. Mapa del reconocimiento y memoria.	Se considera acertado la propuesta del mapa de reconocimiento y memoria. Sin embargo, se deben incluir a las víctimas en su construcción y seguimiento, dado que no se trata solo de las entidades del Estado con competencias en temas de memoria, justicia y medidas de satisfacción, sino también de incluir a las víctimas en su creación. Adicional a ello, se sugiere que lo anterior vaya acompañado de una campaña de difusión del mapa y su disponibilidad por diferentes medios digitales y tecnológicos.
Artículo 43. Adiciónense los parágrafos 1°, 2°, 3° y 4° al artículo 152 de la Ley 1448 de 2011	Se sugiere que se amplíe el tiempo de declaración para sujetos de reparación colectiva, esto en concordancia con la reciente Ley 2343 de 2023 que amplió estos términos a tres años.
Artículo 164. Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas.	Se sugiere incluir a las víctimas en el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, principalmente a las mesas de participación de víctimas.
Artículo 63. Modifíquese el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011	Se sugiere que a la par de incluir el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en el artículo se incluya en la planificación al Departamento Nacional de Planeación (DNP).
Artículo 54A. Facultades de Policía Administrativa del Fondo para la Reparación de las Víctimas.	Se sugiere que las facultades de policía administrativas asignadas al Fondo, sean aplicables a todo bien relacionado con el conflicto armado, narcotráfico u otra fuente de guerra, no solo a los que estén en justicia y paz.

- **PL210/2023C**

Las modificaciones del proyecto buscan más complementar la ley actual y precisar los términos en que ella es aplicada. Por tanto, se sugiere que este proyecto de ley sea complementario al 257 en los artículos y textos no trabajados. Se dejan a consideración las siguientes observaciones:

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1448 de 2011	Este proyecto contiene un fuerte componente participativo de las personas víctimas del conflicto armado; sin embargo, solo se sugiere que ello sea precisado en el artículo en el sentido de indicar que también ello incluye la participación en la formulación y seguimiento a las políticas públicas, no solo las normas.
Artículo 17. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 1448 de 2011	El artículo 17 que modifica el artículo 35 de la Ley 1448 de 2011, incluye una valiosa brigada de información de la política a los lugares más apartados, lo cual es necesario para que las personas víctimas conozcan las rutas de sus derechos. Solo se sugiere que para ello también se pueda implementar medios tecnológicos que puedan llegar a los lugares más apartados y se garantice a las víctimas el acceso a ellos. Así mismo, se sugiere que haya claridad de cuáles serán las autoridades de la República encargadas de apoyar a los entes de control en las brigadas.
Artículo 25. Modifíquese el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011	Se sugiere que la priorización que plantea la modificación del proyecto de ley, no cobije solo a los territorios PDET, sino que incluya a todas las personas víctimas que decidan retornar. Esto podría beneficiar los procesos de retorno y reubicación, los cuales no solo presentan problemas de articulación institucional, sino también en la falta de interés de las víctimas de retornar a lugares donde no se les garantice sus derechos.
Artículo 28. Modifíquese el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011	El artículo 28 del proyecto busca articular la mejora en la indemnización administrativa, para lo cual incluye a las víctimas como parte fundamental para establecer prácticas restaurativas concertadas para superar la situación de vulnerabilidad. Esto puede contribuir a avanzar en la reparación administrativa, el cual es un elemento de la reparación integral y la política que se encuentra rezagada. Sin embargo, debe darse claridad si esto aplicará como un sustituto de la reparación integral o solo a la indemnización administrativa, dado que la propuesta no lo precisa y pareciera que se centrará solo en temas de reparación monetaria.
Artículo 31. Adiciónese el artículo 153A, a la Ley 1448 de 2011	Se sugiere que el informe presentado a las víctimas sea difundido ampliamente por diferentes medios de comunicación (televisión, medios impresos, radio, redes sociales, etc.), esto para lograr un mayor alcance a la comunidad en general, pero también a las víctimas.

- **PL152/2023C**

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN
Artículo 2°. Adiciónese el artículo 172A de la Ley 1448 de 2011	Se sugiere, igual que en el proyecto anterior, que la priorización que plantea la modificación del proyecto de ley, no cobije solo a los territorios PDET, sino que incluya a todas las personas víctimas que decidan retornar. Esto podría beneficiar los procesos de retorno y reubicación, los cuales no solo presentan problemas de articulación institucional, sino también en la falta de interés de las víctimas de retornar a lugares donde no se les garantice sus derechos.
Artículo 5°. La Ley 1448 de 2011 tendrá	Se sugiere que el artículo de claridad a que tipo de contratación se refiere, si es contrato de prestación de servicios, planta temporal, libre nombramiento o vinculación reglamentaria o legal. Esto dado que en algunos casos es posible que lo estipulado riña con el principio del mérito para la función pública, para lo cual sería mejor dar

un nuevo artículo – el 131A–	claridad que la contratación es para los casos en que las entidades pueden contratar directamente, de libre nombramiento, prestación de servicios, etc., y que se generarán puntajes adicionales en los concursos de méritos.
Artículo 9º. La Ley 1448 de 2011 tendrá un nuevo artículo – el 156A–	Se considera acertado la propuesta del mapa de reconocimiento y memoria. Sin embargo, se deben incluir a las víctimas en su construcción y seguimiento, dado que no se trata solo de las entidades del Estado con competencias en temas de memoria, justicia y medidas de satisfacción, sino también de incluir a las víctimas en su creación. Adicional a ello, se sugiere que lo anterior vaya acompañado de una campaña de difusión del mapa y su disponibilidad por diferentes medios digitales y tecnológicos.
Artículo 13. Adiciónese un nuevo artículo 191A dentro del nuevo capítulo VII, del título VII de la Ley 1448 de 2011	Frente a la articulación propuesta se sugiere que la misma debe incluir necesariamente a las víctimas del conflicto armado y no solo a las entidades estatales. También se sugiere que las entidades a articularse generen en conjunto con las víctimas un protocolo para dicha articulación.

- **PL064/23C**

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN
Artículo 17. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011	El proyecto de ley amplía positivamente el marco de derechos de las víctimas del conflicto armado. Se sugiere indicar taxativamente que el derecho a la participación implica la respuesta de las entidades frente a las propuestas que eleven las víctimas en materia de normas y/o políticas públicas.

4. Conclusiones

En concepto de esta organización frente a los proyectos de ley que buscan reformar la Ley 1448 de 2011, dejamos a consideración de su respetada corporación las siguientes conclusiones:

- Los proyectos de ley son pertinentes y respaldados constitucionalmente al ser desarrollos de normas constitucionales y estar vinculados a los derechos de personas vulnerables, comprobando con ello su importancia y pertinencia.
- Los proyectos se complementan entre sí para avanzar en una reforma que busca impactar positivamente los derechos de las víctimas del conflicto.
- Las propuestas normativas enfrentan los mayores desafíos que existen en la actual ley de víctimas, principalmente su financiación, el avance de la reparación integral, las articulaciones nación-territorio, etc.
- Sin embargo, los proyectos deben tener un fortalecimiento en algunos aspectos, como el uso de nuevas tecnologías que permitan la garantía de los derechos de las víctimas apoyándose, por ejemplo, en los medios de amplia difusión que permitan un mayor conocimiento de las víctimas de sus derechos y los programas destinados a ellas.

- Así mismo, la normativa, las políticas públicas y las reglamentaciones relacionadas con los derechos de las víctimas del conflicto armado deben vincular con mayor claridad a las víctimas (tanto en su formulación como en el seguimiento), lo cual también debe pasar en garantizar su participación con voz y voto en los espacios interinstitucionales, las comisiones, consejos y todo espacio en donde se aborden sus derechos.
- Se sugiere respetuosamente a su honorable corporación continuar con el trámite de los proyectos, dada su importancia para las personas víctimas y que no se observa que los mismos propongan modificaciones que impacten negativamente a sus derechos.

Desde la Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) quedamos a su disposición para contribuir en lo que se considere necesario con el fin de apoyar el avance de los proyectos analizados y contribuir a su labor legislativa.

Atentamente,



MARCO ALBERTO ROMERO SILVA

CC. 79.291.141