



Universidad de San Buenaventura Cali, 17 de julio de 2023

Estimada Defensora Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno.

Por este medio remito los comentarios elaborados por el grupo de Investigación Problemas Contemporáneos del Derecho y la Política - GIPCODEP al proyecto de ley que pretende reformar la Ley 1448 de 2011, el cual fue elaborado por los siguientes profesores investigadores:

<b>16935747</b>	CARLOS FELIPE RÚA DELGADO
<b>66812025</b>	MARÍA LILIANA CASTILLO CASTILLO
<b>38641151</b>	ERIKA VAN ARCKEN SALAS
<b>38603643</b>	DIANA FERNÁNDEZ MEJIA
<b>1143846599</b>	TIRSON MAURICIO DUARTE MOLINA
<b>89005624</b>	MAURICIO MONTOYA LONDOÑO
<b>6098745</b>	CARLOS ANDRÉS RUIZ SOTO
<b>1130624097</b>	JENNIFER VANESSA NOREÑA
<b>1143849157</b>	NICOLE VELASCO CANO

Este concepto obedece al número consecutivo interno N° FDCP-001-2023.

Con toda atención,

**CARLOS FELIPE RÚA DELGADO**

**Líder Grupo GIPCODEP**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Universidad de San Buenaventura Cali**



**Doctora**

**Diana Marcela Bustamante**

**Defensora Delegada para la Orientación y Asesoría a las Víctimas del Conflicto Armado Interno**

Por este medio le remito los comentarios presentados al proyecto de ley que pretende reformar la Ley 1448 de 2011, los cuales fueron elaborados por el Grupo de Investigación Problemas Contemporáneos del Derecho y la Política - GIPCODEP, categorizado en A ante el Ministerio de Ciencia y Tecnología, adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad de San Buenaventura Cali.

En términos generales, el Grupo valora positivamente los cambios que pretenden introducirse en la normatividad, considerando que los mismos lograrán profundizar en los derechos de las víctimas y representarán una mejora en los mecanismos de protección contenidos en la ley; sin embargo, tras una evaluación del texto, se detectaron algunos aspectos formales de los que se advierte para su valoración y eventual corrección. Adicionalmente, el Grupo consideró un par de aspectos no incluidos en el proyecto y que ser pudieron ser tenidos en la cuenta dentro del agregado normativo, con el fin de avanzar en la protección en estos aspectos, puntos que se ponen a su consideración.

#### **A.- COMENTARIOS GENERALES EN ASPECTOS FORMALES DEL PROYECTO.-**

**1. El proyecto en su artículo 1 dice:**

*La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 1448 de 2011, en los artículos 4, 5, 6, 9, 13, 25, 28, 32, 47, 48, 50, 66, 76, 97, 130, 131, 136, 137, 139, 140, 145, 148, 149, 151, 167, 173, 178, 181,185, 188, 193 y 194.*

En el proyecto no solo se están modificando artículos como sugiere el objeto de este, también se están adicionando. Por lo tanto, se sugiere el siguiente texto para el artículo 1:

*La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 1448 de 2011, adicionando un artículo, y modificando los artículos 4, 5, 6, 9, 13, 25, 28, 32, 47, 48, 50, 66, 76, 97, 130, 131, 136, 137, 139, 140, 145, 148, 149, 151, 167, 173, 178, 181,185, 188, 193 y 194, y la denominación del título III, Capítulos III, VIII*

del título XXXX. (Acá deben aclarar a qué título corresponden los capítulos a modificar)

2. En los artículos 14, 20 y 21 se modifican capítulos de la ley 1448 de 2011, pero no se aclaran los títulos a los que corresponden los capítulos modificados. Esto debe quedar claro en los artículos
3. Los artículos 20 y 21 al parecer se repiten pues hablan los dos de modificar el capítulo III, título sin mencionar. Al eliminar el repetido se deben corregir toda la numeración a partir de esta corrección.
4. El artículo 3 que modifica el artículo 4 de la ley 1448, introduce tres nuevos conceptos dentro del principio de dignidad, estos son: dignidad humana, seguridad humana y seguridad. No se observa en la exposición de motivos una justificación y aclaración para la adición de estos conceptos y la importancia de incluirlos dentro del principio de dignidad.
5. Siempre que se mencione un capítulo de la ley 1448 debe especificarse el título dentro del cual se encuentra este. Se observa que mencionan el artículo a modificar, el capítulo, pero no el título dentro del cual se encuentran.
6. El interlineado del artículo 5, que modifica el artículo 9, está entrecomillas. Revisar este entrecomillado, al parecer no debe ir ahí.
7. El artículo 7, que modifica el artículo 25 adicionando el siguiente párrafo, sobra el entrecomillado y es el segundo párrafo del artículo, por lo tanto, se debe numerar.
8. En el artículo 9 que adiciona los párrafos 2, 3, 4 y 5 del artículo 32 se debe corregir el párrafo 3 en su línea cinco que hace referencia a “(...) para niños, niños y adolescentes (...)” quedando así “(...) para niños, niñas y adolescentes (...)”.
9. Dentro del artículo 10 aparece el título “TÍTUULO III”. Esto debe ser corregido por TÍTULO III.
10. En el artículo 18 que modifica el artículo 130 de la Ley 1448 de 2011, y adiciona un párrafo, se debería incluir algo así: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), diseñará y apoyará la creación de programas y proyectos especiales

para la generación de empleo rural y urbano con el fin de apoyar el autosostenimiento de las víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

11. En la exposición de motivos, apartado ORFANDAD NIÑOS, NIÑAS Y JOVENES VÍCTIMAS DE CONFLICTO ARMADO, párrafo 3, línea 1, se debe ajustar la tilde de la palabra jóvenes.
12. En la exposición de motivos, apartado ORFANDAD NIÑOS, NIÑAS Y JOVENES VÍCTIMAS DE CONFLICTO ARMADO/ Cifras de Orfandad por conflicto armado en Colombia se presentan cifras que hacen referencia a los niños y jóvenes entre 12 a 18 años sin embargo en el párrafo de conclusión se menciona que hay diferencias significativas en los indicadores estudiados entre los niños, niñas y adolescentes. Con lo anterior, es importante entonces revisar si las cifras presentadas en los párrafos anteriores corresponden a niños, niñas y jóvenes y no solo a niños y jóvenes como se puede entender.
13. En la exposición de motivos, apartado ORFANDAD NIÑOS, NIÑAS Y JOVENES VÍCTIMAS DE CONFLICTO ARMADO/ Cifras de Orfandad por conflicto armado en Colombia, párrafo de conclusiones se establece : “Por lo anterior, los niños, niñas y jóvenes huérfanas a causa de conflicto deben tener una atención diferencial e integral para su reparación” y debe ajustarse así “Por lo anterior, los niños, niñas y jóvenes huérfanos y huérfanas a causa de conflicto deben tener una atención diferencial e integral para su reparación”.
14. En la exposición de motivos, apartado ORFANDAD NIÑOS, NIÑAS Y JOVENES VÍCTIMAS DE CONFLICTO ARMADO/ marco normativo se establece: “En relación con los hijos y las hijas, cobra especial relevancia cuando se trata de analizar familias conformadas por los hijos procreados por la pareja” y debe ajustarse así “En relación con los hijos y las hijas, cobra especial relevancia cuando se trata de analizar familias conformadas por los hijos y las hijas procreados por la pareja”
15. No se observa en la exposición de motivos ningún acápite o párrafo que mencione la magnitud del impacto fiscal que tendrá la presente ley. Esto es importante dado que varias de las modificaciones tienen impacto fiscal y el artículo 37 dice expresamente que deben asignar las apropiaciones presupuestales que correspondan.

## B.- COMENTARIOS RESPECTO A LA INCLUSIÓN DE LA NATURALEZA COMO VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO

La naturaleza se ha convertido en un sujeto de especial protección a nivel nacional e internacional. Desde finales del siglo XX hasta nuestros días, su defensa se reclama ya sea porque es el espacio a través del cual el ser humano puede desarrollar su vida en condiciones dignas o por su valor intrínseco. De esto da cuenta el reconocimiento que se le ha otorgado al medio ambiente sano como derecho humano (Resolución 76/300 del 28 de julio de 2022 de la Asamblea General de las Naciones Unidas), o la declaración que han hecho ciertos Estados, al darle la calidad de sujeto de derechos a ella o a sus elementos, como es el caso de Ecuador en los artículos 71 y 72 de su Constitución de 2008; Bolivia en las leyes 71 de 2010 y 300 de 2012; Nueva Zelanda mediante la ley Te Awa Tupua.

Colombia se ha sumado a este grupo de Estados que, mediante providencias judiciales, ha reconocido la condición de sujeto de derechos a elementos de la naturaleza como ríos, páramos, entre otros. La primera sentencia que adoptó esta determinación fue la T-622 de 2016 de la Corte Constitucional, dándole este estatus al río Atrato. Su precedente ha sido la subregla aplicada por los operadores judiciales colombianos por hechos similares en diferentes acciones, tal y como se muestran en el siguiente resumen:

<b>Operador judicial</b>	<b>Providencia</b>	<b>Elemento protegido</b>
Tribunal Administrativo de Boyacá	Exp. No. 2018-00016-01 Fecha: 9 de agosto de 2018	Páramo de Pisba
Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia	Radicación. No. 2018-00319-01 Fecha: 4 de abril de 2018	Amazonía colombiana
Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Pereira	Sentencia No. 036 Fecha: 11 de septiembre de 2019	Río Otún
Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y	Sentencia de Tutela No. 31	Río Pance

Medidas de Seguridad de Cali	Fecha: 12 de julio de 2019	
Tribunal Administrativo del Quindío	Radicado No. 2019-00024-01 Fecha: 5 de diciembre de 2019	Río Quindío
Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva	Radicado No. 2019-00066-00 Fecha: 24 de octubre de 2019	Río Magdalena
Sala Cuarta Civil de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín	Radicado No. 2019-00071-00 Fecha: 17 de junio de 2019	Río Cauca
Juzgado Único Civil Municipal de la Paila	Radicado No. 2019-00114 Fecha: 19 de marzo de 2019	Río de la Plata
Juzgado Primero Civil del Circuito Oral de Sogamoso	Radicado No. 2020-00081 Fecha: 1 de diciembre de 2020	Lago de Tota
Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué	Radicado No. 2020-00097-00 Fecha: 15 de septiembre de 2020	Parque Nacional Natural Complejo de Páramos Las Hermosas
Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué	Radicado No. 2020-00091 Fecha: 28 de agosto de 2020	Parque Nacional Natural de Los Nevados
Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia	Radicado No. 2019-00505-01 Fecha: 18 de junio de 2020	Parque Nacional Isla de Salamanca

Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva	Radicado No. 2021-00039-00 Fecha: 20 de mayo de 2021	Río Fortalecilla
---	---	------------------

En el marco del cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), se empieza a hablar de la naturaleza como víctima del conflicto armado, siendo esta una concepción que contribuye a la idea de su reconocimiento como sujeto de derechos. Este entendimiento es planteado en el Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, en el volumen testimonial denominado “Cuando los pájaros no cantaban”, en el momento en que presenta a la “naturaleza como sujeto de dolor” y afirma que:

(...) la naturaleza es más que un escenario o un teatro de operaciones. Por el contrario, es la causa de la confrontación, un ser sintiente cuya voz exige una atención particular. Otro reto de nuestra sociedad es aprender a escuchar la naturaleza. Emerge entonces la pregunta: ¿el dolor de la naturaleza es una forma de verdad? Sí, si aceptamos que los bosques o los manglares tienen un sentir que hemos despreciado. Aceptar ese dolor nos permite relacionarnos con la naturaleza como víctima, testigo de su sufrimiento y del de los demás que convivían con ella. (p. 124)

En clave con esta comprensión, el precedente de la Jurisdicción Especial para la Paz -JEP, también hace esta distinción de la naturaleza. Sobre el particular, la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR), mediante Auto SRVBIT-079/2019, expedido en el Caso No. 2, acredita como víctima en calidad de sujetos colectivos de derechos al “Katsa Su”, gran territorio Awá. En igual sentido, esta Sala para el Caso No. 5, distingue como víctima del conflicto armado interno al gran territorio Nasa de la Cxhab Wala Kiwe a través del Auto 02 de 2020. En otra jurisdicción, se encuentra la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, quien por medio de la sentencia del 8 de abril de 2021, identifica al río Magdalena como víctima del conflicto armado con los paramilitares y dispone su derecho a la reparación integral.

Antes de estas providencias, el Gobierno Nacional había proferido el Decreto ley 4633 de 2011<sup>1</sup>. En el último inciso de su artículo 3º, dispuso que “[p]ara los pueblos indígenas el territorio es víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra”. Pese a esta determinación, dicha norma se aparta de la idea de reconocer de manera directa a la naturaleza como víctima del conflicto armado cuando establece que “se entenderá que los titulares de derechos en el marco del presente decreto son los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes individualmente considerados”.

La interpretación de la norma anterior y la aplicación de teorías éticas ambientales como el biocentrismo o el ecocentrismo, es lo que ha servido como fundamento para declarar a la naturaleza como víctima del conflicto armado. Esto refleja la necesidad de brindar una seguridad jurídica sobre este tema mediante su regulación a través de la ley. El aporte que se desea brindar con este concepto, es que se considere una modificación del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, en el que se distinga a la naturaleza como víctima del conflicto armado desde las ontologías relacionales, las cuales comprenden la existencia de objetos, seres y eventos como producto de la interacción de unos con otros.

### **C.- COMENTARIOS RESPECTO LOS PROBLEMAS DE ACCESIBILIDAD Y DISPONIBILIDAD EN LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN RELACIÓN CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y Terciaria EN COLOMBIA**

Ciertamente en la ley 1448 en el capítulo II que trata sobre *las medidas de asistencia y atención a las víctimas*, particularmente el artículo 51, *medidas en materia de educación*, introduce una serie de disposiciones en torno al derecho a la educación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, la misma Ley establece una distinción entre la educación preescolar, básica y media planteada desde el derecho a la educación, como un derecho fundamental y para la educación superior y terciaria como un derecho progresivo. En relación con los niveles de educación preescolar, básica y media la ley claramente señala el deber de las autoridades de garantizar el acceso a la educación de los niños y niñas en Colombia, cuanto sus familias no cuenten con los recursos para sufragar el costo de la educación en los siguientes términos: “{...} Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos

---

<sup>1</sup> Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas.” (Ley 1448, 2011, 11, artículo 51).

Pero, la disposición es muy distinta cuando se refiere a la educación superior y terciaria, puesto que trasladan la responsabilidad a las autoridades regionales y a las universidades públicas, en cuanto a la creación de programas de atención a las víctimas del conflicto armado, y por este motivo, no se enmarcan dentro del mismo *principio de derecho a la educación como un derecho fundamental*, sino como un *derecho progresivo* que se encuentra limitado por los recursos financieros existentes por las Universidades e IES públicas. La ley 1448 lo expresa así: “{...} En educación superior, las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades de naturaleza pública, en el marco de su autonomía, establecerán los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad.” (Ley 1448, 2011, 11, artículo 51). Y en forma específica establece que el Ministerio de Educación a través de sus programas de atención diversa incluirá a las víctimas del conflicto armado en Colombia: “{...} Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del ICETEX. Dentro de los cupos habilitados y que se habilitaren para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso a las víctimas de que trata la presente ley.” (Ley 1448, 2011, 12, artículo 51). En consecuencia, si bien existen iniciativas tanto públicas como privadas para el acceso y la disponibilidad para la atención de la educación superior y terciaria de las víctimas del conflicto armado en el país, lo cierto es que se delega al Ministerio de Educación, y al SENA, como las dos instituciones del Estado que principalmente se encargarán de la satisfacción de este derecho para las víctimas del conflicto armado, lo cual en sí mismo no está mal pensado, sino que, como el acceso y la disponibilidad de la educación superior y terciaria no se conciben desde el horizonte deontológico de la educación como un derecho fundamental, lo que sucede entonces con la implementación de los programas es que estos terminan siendo marginales para la atención de las víctimas, y no ocupan un lugar estructural dentro del diseño, formulación, e implementación de programas que busquen garantizar la disponibilidad y el acceso a las víctimas del conflicto armado en Colombia. Analicemos algunos datos sobre este aspecto:

**Número de beneficiarios de créditos y subsidios por parte del ICETEX,  
periodo 2015-2020**

Indicador	HECHO VICTIMIZANTE	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Número de beneficiarios (NB)	ABANDONO O DESPOJO FORZADO DE TIERRAS	1	1	-	1	3	4
	ACTO TERRORISTA ATENTADOS COMBATES ENFRENTAMIENTOS HOSTIGAMIENTOS	13	9	22	9	15	17
	AMENAZA	18	13	63	46	37	157
	CONFINAMIENTO	-	-	-	-	-	-
	DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL EN DESARROLLO DEL CONFLICTO ARMADO	-	-	3	2	2	9
	DESAPARICION FORZADA	16	15	17	22	22	25
	DESPLAZAMIENTO FORZADO	1.619	1.357	2.692	2.920	3.981	5.662
	HOMICIDIO	118	92	100	101	118	160
	LESIONES PERSONALES FISICAS Y PSICOLOGICAS	-	1	-	-	-	2
	MINAS ANTIPERSONAL, MUNICION SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTO EXPLOSIVO IMPROVISADO	1	2	1	1	1	1
	PERDIDA DE BIENES MUEBLES O INMUEBLES	7	4	1	3	1	1
	SECUESTRO	3	3	3	7	7	5
	TORTURA	4	-	1	6	2	1
	VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CONFLICTO	-	-	-	-	-	-
	<b>TOTAL</b>		<b>1.800</b>	<b>1.497</b>	<b>2.903</b>	<b>3.118</b>	<b>4.189</b>

Elaborado por: Montoya (2022), fuente de información: ICETEX (2022). *Información Estadística de Crédito Educativo del ICETEX. Estadísticas de créditos adjudicados por hecho victimizante del beneficiario y por vigencia* (Fecha de captura: 2 de marzo de 2022), disponible en: [Estadísticas Oficiales - ICETEX](#).

La comparación entre el número total de víctimas y la colocación general tanto de créditos y subsidios por parte del gobierno nacional a través del ICETEX, son datos que no se pueden describir como irrisorios, sino como vergonzantes. Para el año 2015 hubo 244.360 víctimas del conflicto armado y la sumatoria de subsidios y de créditos entregados apenas alcanza la suma de 1.800 beneficiarios. Para el año 2016, 146.855, y la cobertura global del ICETEX fue apenas de 1.497; aunque para los años 2017-2018-2019, y 2020, se produce un aumento en la inversión social destinada a esta población vulnerable los datos continúan siendo exiguos. Para el 2017 (2.903), para el año 2018 (3.118), para el 2019 (4.189), y para el año 2020 (6.044) lo que

evidencia una deuda histórica por parte del Estado colombiano en relación con la provisión de *igualdad de oportunidades* para esta población vulnerable en Colombia en lo que se refiere a la garantía del acceso y disponibilidad de la educación superior, en lo referente a los programas diseñados para la atención de las víctimas en el país.

En este sentido, si bien en términos de justificación, lo planteado en la propuesta de reforma de la ley en torno al capítulo II (páginas, 54 y 55), es correcto en su orientación; es deficiente en su alcance para establecer lineamientos que permitan la implementación de programas y proyectos de política pública que propendan por la satisfacción del derecho a la educación superior y terciaria de las víctimas del conflicto armado en Colombia porque ni el articulado de la Ley de 2011, ni la reforma propuesta establecen en forma específica algunas o todas las dimensiones que constitucionalmente conforman el concepto de derecho como derecho fundamental (*Asequibilidad o disponibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad, y Aceptabilidad* (Corte Constitucional, Sentencia T-428 de 2012). Si bien se comprende que por los límites de la regla fiscal no es posible garantizar las 4 dimensiones del derecho a la educación superior y terciaria como un derecho fundamental, es importante que, en el articulado, se incluya al menos las dos dimensiones de *Asequibilidad o disponibilidad, y de Accesibilidad*, con el fin de que la implementación de los programas y proyectos por parte del Ministerio de Educación Nacional no continúen siendo tan marginales en su implementación.