

C-280/13

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Cosa juzgada constitucional respecto de la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”, contenida en el artículo 3 de la ley 1448 de 2011

LEY DE VICTIMAS-Contenido y alcance/**MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**-Alcance/**LEY DE VICTIMAS**-Instrumento de justicia transicional/**MEDIDAS PARA ALIVIAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y POSIBILIDAD DE RETORNO A LAS TIERRAS DESPOJADAS**-Instrumentos internacionales/**PRINCIPIOS DENG Y PRINCIPIOS PINHEIRO**-Instrumentos internacionales contenidos en documentos de las Naciones Unidas

La referida ley contiene un trascendental estatuto a través del cual se procura articular un conjunto de disposiciones especiales, adicionales a las previamente contenidas en los principales códigos y en otras leyes de carácter ordinario, relativas a los derechos de las víctimas de unos determinados hechos punibles y de otras situaciones consecuenciales, reglas que en razón a este carácter especial se superponen y se aplicarán de manera preferente, o según el caso adicional, al contenido de esas normas ordinarias durante su vigencia, que de manera expresa se previó temporal, por el plazo de diez (años) hasta junio de 2021. Según lo plantea su artículo 1°, su principal propósito es asegurar a las personas afectadas la efectividad de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, así como la garantía de no repetición de los hechos victimizantes, beneficios que la misma ley entiende como manifestación y reconocimiento de la dignidad humana que es inherente a aquéllas. Por otra parte, debe resaltarse que la expedición de una norma con estos objetivos y contenidos sería además expresión del cumplimiento por parte del Estado colombiano del mandato general contenido en varios importantes tratados internacionales que imponen a los países suscriptores la obligación de adoptar las medidas de carácter legislativo o de otro tipo que resulten necesarias para garantizar a sus ciudadanos el pleno goce y protección de los derechos reconocidos por esos mismos instrumentos. Ello por cuanto, sin lugar a dudas, la crítica situación que hace décadas viven en Colombia las llamadas víctimas del conflicto armado interno configura un escenario de masiva violación de tales derechos a grandes sectores de la población, muy distante de su pleno cumplimiento, que por lo tanto amerita y reclama intervención por parte del Estado. Sin embargo, es claro que el contenido específico de las normas con las que el legislador pretenda afrontar este problema y garantizar los referidos derechos puede en principio ser decidido autónomamente por éste, salvo en caso de existir razones o parámetros específicos de

carácter constitucional. Según ya se mencionó, es necesario recordar que a partir de sus objetivos y sus contenidos la Ley de Víctimas ha de ser considerada una ley especial, aplicable solo a determinadas situaciones, las definidas en sus artículos 1° a 3°, las cuales no se regirán por las normas generales que de otra manera gobernarían los respectivos temas, entre ellos la prestación por parte del Estado de servicios de salud, educación o vivienda, las reglas sobre recuperación de la propiedad indebidamente ocupada por terceros y sobre las restituciones consecuenciales, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación y las indemnizaciones debidas a las víctimas de hechos punibles, entre otras, normas que por tal razón no podrán entenderse derogadas ni afectadas de ninguna otra manera por el solo hecho de la entrada en vigencia de esta nueva ley, pues continúan plenamente vigentes para ser aplicadas a los casos no cubiertos por estas reglas especiales. Esta última reflexión resulta válida incluso al considerar la regla contenida en el artículo 208 de la Ley de Víctimas, según la cual aquella “deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”, así como la prevista en el artículo 71 del Código Civil sobre la llamada derogatoria tácita, la que según esa norma explica ocurre “cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”. Para la Sala es claro que estas reglas no impiden la vigencia continuada de las normas preexistentes sobre las materias de que ahora trata la Ley de Víctimas, pues a más de no haberse señalado como derogada ninguna en particular, tampoco podría afirmarse que ellas resultan contrarias o inconciliables con los nuevos preceptos, que como se ha explicado, aplican solo dentro de un específico y limitado contexto, y sólo dentro de éste podrían generar efecto derogatorio, respecto de normas que con anterioridad hubieran regulado las mismas situaciones fácticas así delimitadas. Finalmente, debe tenerse en cuenta que en varias ocasiones a lo largo de su texto la Ley 1448 de 2011 alude y/o remite a lo que denomina la normatividad vigente, lo que a juicio de la Corte constituye refrendación, tanto del carácter especial y adicional de sus disposiciones, como de la no derogación de las normas generales anteriormente aplicables. Así las cosas, la plena vigencia de la preceptiva previamente existente será premisa clara e insustituible del presente análisis de constitucionalidad. Ahora bien, conforme a expresa previsión legislativa, una de las facetas de especialidad que caracteriza las disposiciones de esta ley es el hecho de ser concebida como un instrumento de justicia transicional, concepto que este tribunal ha entendido como una institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes. Según lo ha reconocido la jurisprudencia, la presencia de este elemento implica una consideración adicional que se ve reflejada en el contenido concreto de las instituciones diseñadas para resguardar y proteger en forma adecuada

los derechos de las víctimas previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre la materia que hacen parte del bloque de constitucionalidad. A partir de lo anterior, y en lo atinente a las reglas que conforman el parámetro de constitucionalidad de la presente decisión, la Corte destaca que aquel está conformado, además del texto superior, por los tratados internacionales sobre derechos humanos y sobre derechos sociales, económicos y culturales, definidos por esta Corte como parte integrante del bloque de constitucionalidad, cuyo contenido se pretende contribuir a cumplir mediante la expedición de esta ley. Entre ellos cabe destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también conocida como Pacto de San José, el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales PIDESC, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales – Protocolo de San Salvador, todos ellos ratificados y vinculantes para Colombia. En esa misma línea, y en razón de los temas sobre los cuales versan las disposiciones acusadas, entre ellos las medidas para aliviar el desplazamiento forzado y la posibilidad de retorno a las tierras que hubieren sido despojadas, son también pertinentes otros documentos de carácter internacional, que aún no teniendo el carácter de tratados, han sido reconocidos por este tribunal como criterios relevantes en torno al tratamiento de tales temas por el Estado colombiano, e incluso como parte integrante del bloque de constitucionalidad en sentido lato. En este carácter deberán tenerse en cuenta varios documentos de las Naciones Unidas, entre otros los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, también conocidos como Principios Deng (por el apellido del relator que los compiló), los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, que por igual razón son conocidos como Principios Pinheiro, y los Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

MANDATO DE PROGRESIVIDAD EN LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-

Aplicación derivada del carácter prestacional

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Medidas en materia de educación/MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Acceso y exención de costos académicos a la carencia de recursos/DERECHO A LA EDUCACION-Gratuidad

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Normatividad aplicable/DECRETOS REGLAMENTARIOS-Alcance/POTESTAD REGLAMENTARIA-Alcance

LEY DE VICTIMAS-Carácter especial

La Sala destacó que la Ley 1448 de 2011 de la cual hacen parte todas las disposiciones acusadas es una ley de carácter especial, pues regula respecto de los sujetos y personas determinados en su artículo 3° un conjunto de temas que en la mayoría de los casos se encuentran también previstos, aunque de distinta forma, en leyes preexistentes, las cuales no son derogadas ni afectadas de ninguna otra manera por la expedición de esta norma. En consecuencia, sus disposiciones se aplicarán durante su vigencia respecto de los sujetos antes señalados. En esta perspectiva, la Corte puntualizó que los contenidos específicos de su preceptiva no pueden ser cuestionados por la presunta infracción del principio de progresividad, pues el grado de protección antes alcanzado conforme a las leyes que regulan cada materia permanece vigente y no resulta menoscabado por efecto de esta norma.

LEY DE VICTIMAS-No deroga ni afecta normas que contienen el desarrollo principal del derecho a la educación

LEY DE VICTIMAS-Alcance de la derogatoria contenida en inciso segundo del artículo 60 de la ley 1448 de 2011/POTESTAD DEROGATORIA DEL CONGRESO-Jurisprudencia constitucional/LEY DE VICTIMAS-No se trata de una norma que respecto de toda la población trace políticas públicas para el cumplimiento de uno o más de los derechos sociales, económicos y culturales/LEY DE VICTIMAS-Se trata de reglas directamente enfocadas a la plena recuperación de las llamadas víctimas/PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Alcance

LEY DE VICTIMAS-Inexequibilidad de la expresión “que no contraríen la presente ley”, contenida en inciso segundo del artículo 60 de la ley 1448 de 2011

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio de distinción/PRINCIPIO DE DISTINCION-Criterio relevante para el análisis de constitucionalidad de normas que brindan atención y protección de víctimas en escenarios como el regulado en la ley 1448 de 2011

SERVICIOS SOCIALES DEL GOBIERNO Y REPARACION DE LAS VICTIMAS-Constituyen deberes y acciones diferenciables/SERVICIOS SOCIALES DEL GOBIERNO Y REPARACION DE LAS VICTIMAS-Distinción/OFERTA INSTITUCIONAL EN MATERIA DE ATENCION A VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Definición/REPARACION DE LAS VICTIMAS-Noción amplia y comprehensiva

VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Alcance del concepto contenido en el artículo parcial de la Ley 1448 de 2011

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

INTERNO-Declaración sobre los hechos que configuran la situación de desplazamiento

ATENCION INTEGRAL A PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Retornos y reubicaciones.

Acerca de algunas expresiones y reglas contenidas en los artículos 66 y 67 de la Ley 1448 de 2011 relativas al retorno de las víctimas de desplazamiento interno, la Corte encontró que tales reglas no resultan desproporcionadas, ni trasladan a las personas desplazadas la carga de aliviar o solucionar su propia situación, responsabilidad que corresponde al Estado. En consecuencia, se declara la exequibilidad de estos apartes, con un condicionamiento en el caso de la norma que impone a los víctimas desplazadas la obligación de informar al Ministerio Público cuando no existan condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido para el retorno, que sí se estima parcialmente desproporcionada, advirtiendo que el no lleno de esta carga no podrá privar a tales personas del derecho a ser nuevamente reubicados en un lugar seguro.

MEDIDAS DE ATENCION, ASISTENCIA Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Medidas de restitución en materia de vivienda

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA A PERSONAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Cuantía máxima