

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 las 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, advirtiéndole que el no llenar 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

Referencia: expediente D-9321

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”.

Actor: Álvaro Huertas Molina y otros

Magistrado Ponente:
NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., quince (15) de mayo de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución, Política, el señor Álvaro Huertas Molina y otros 396 ciudadanos cuyos nombres, números de identificación, firmas y huellas fueron adjuntados, presentaron ante este tribunal demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 125, así como contra distintas expresiones contenidas en los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 de la Ley 1448 de 2011, *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

Mediante auto de octubre 11 de 2012 el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista el presente asunto y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

En esa misma decisión se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural. Además se extendió invitación al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DEJUSTICIA, al Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, a la Fundación Nuevo Arco Iris y a la Corporación Viva La Ciudadanía, así como a las facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes, Pontificia Javeriana, de Antioquia, Industrial de Santander, del Norte y Nacional de Colombia, para que si lo estimaban pertinente, se pronunciaran sobre la exequibilidad de los segmentos normativos acusados.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas contra las cuales se dirige la demanda, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 48.096 del 11 de junio de 2011, destacándose en negrilla los fragmentos acusados:

“LEY 1448 DE 2011

(junio 10)

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 3º.VÍCTIMAS. *Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, 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.***

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta (sic) se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas (sic), lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

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 pueda existir entre el autor y la víctima.

(...) (...) (...)

ARTÍCULO 51. MEDIDAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN. *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 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.*

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.

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.

(...) (...) (...)

ARTÍCULO 60. NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEFINICIÓN. La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten.

Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes.

PARÁGRAFO 1o. El costo en el que incurra el Estado en la prestación de la oferta dirigida a la población desplazada, en ningún caso será descontado del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tiene derecho esta población.

Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas, tiene efecto reparador, exceptuando la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición.

PARÁGRAFO 2o. Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley.

ARTÍCULO 61. LA DECLARACIÓN SOBRE LOS HECHOS QUE CONFIGURAN LA SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO. La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir

del 1o de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el Registro Único de Población Desplazada.

La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 de la presente Ley. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

PARÁGRAFO 1o. Se establece un plazo de dos (2) años para la reducción del subregistro, periodo en el cual las víctimas del desplazamiento de años anteriores podrán declarar los hechos con el fin de que se decida su inclusión o no en el Registro.

Para este efecto, el Gobierno Nacional adelantará una campaña de divulgación a nivel nacional a fin de que las víctimas de desplazamiento forzado que no han declarado se acerquen al Ministerio Público para rendir su declaración.

PARÁGRAFO 2o. En las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado.

En cualquier caso, se deberá preguntar sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que generaron su desplazamiento para contar con información precisa que permita decidir sobre la inclusión o no del declarante al Registro.

PARÁGRAFO 3o. En evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el término establecido en el presente artículo, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento.

La víctima de desplazamiento forzado deberá informar al funcionario del Ministerio Público, quien indagará por dichas circunstancias y enviará la diligencia a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que realice las acciones pertinentes de acuerdo a los eventos aquí mencionados.

(...) (...) (...)

ARTÍCULO 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 procurarán 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.

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.

PARÁGRAFO 1o. 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.

PARÁGRAFO 2o. 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.

ARTÍCULO 67. CESACIÓN DE LA CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD Y DEBILIDAD MANIFIESTA. Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando la persona víctima de desplazamiento **forzado a través de sus propios medios** o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos. Para ello accederá a los componentes de atención integral al que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado de acuerdo al artículo 60 de la presente Ley.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional establecerá los criterios para determinar la cesación de la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta a causa del hecho mismo del desplazamiento, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos de la atención integral definidos jurisprudencialmente.

PARÁGRAFO 2o. Una vez cese la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, se

modificará el Registro Único de Víctimas, para dejar constancia de la cesación a la que se ha hecho referencia en este artículo.

En todo caso, la persona cesada mantendrá su condición de víctima, y por ende, conservará los derechos adicionales que se desprenden de tal situación.

PARÁGRAFO 3o. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 154 de la presente Ley.

(...) (...) (...)

ARTÍCULO 123. MEDIDAS DE RESTITUCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA. *Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado. Lo anterior, sin perjuicio de que el victimario sea condenado a la construcción, reconstrucción o indemnización.*

Las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia y a los mecanismos especiales previstos en la Ley 418 de 1997 o las normas que la prorrogan, modifican o adicionan.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la entidad que haga sus veces, o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que haga sus veces, según corresponda, ejercerá las funciones que le otorga la normatividad vigente que regula la materia con relación al subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo, teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas en los términos de la presente ley.

El Gobierno Nacional realizará las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda con el fin de que los subsidios que se asignen, en virtud del presente artículo, tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales.

PARÁGRAFO 1o. *La población víctima del desplazamiento forzado, accederá a los programas y proyectos diseñados por el Gobierno, privilegiando a la población mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados y la población discapacitada desplazada.*

PARÁGRAFO 2o. Se priorizará el acceso a programas de subsidio familiar de vivienda a aquellos hogares que decidan retornar a los predios afectados, previa verificación de condiciones de seguridad por parte de la autoridad competente.

(...) (...) (...)

ARTÍCULO 125. CUANTÍA MÁXIMA. La cuantía máxima del subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo será el que se otorgue en el momento de la solicitud a los beneficiarios de viviendas de interés social.

(...) (...) (...)

ARTÍCULO 132. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas. Este reglamento deberá determinar, mediante el establecimiento de criterios y objetivos y tablas de valoración, los rangos de montos que serán entregados a las víctimas como indemnización administrativa dependiendo del hecho victimizante, así como el procedimiento y los lineamientos necesarios para garantizar que la indemnización contribuya a superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la víctima y su núcleo familiar. De igual forma, deberá determinar la manera en que se deben articular las indemnizaciones otorgadas a las víctimas antes de la expedición de la presente ley.

La víctima podrá aceptar, de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entiende realizada en el marco de un contrato de transacción en el cual la víctima acepta y manifiesta que el pago realizado incluye todas las sumas que este debe reconocerle por concepto de su victimización, con el objeto de precaver futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente. Lo anterior, sin perjuicio del reconocimiento de las demás medidas de reparación consagradas en la presente ley, de los derechos no patrimoniales de las víctimas, y en el entendido de que ello no releva al victimario de su obligación de reparar a la víctima según sea establecido en el marco de un proceso judicial de cualquier naturaleza.

En el evento que la víctima acepte que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entiende realizada en el marco de un contrato de transacción, el monto de esta indemnización será superior al valor que le entregaría a la víctima por este mismo concepto, según el reglamento que para el efecto expida el Gobierno nacional. Los funcionarios o personal encargado de asesorar a las víctimas deberán manifestarle, de forma clara, sencilla y explicativa, las implicaciones y diferencias de aceptar o no que la indemnización sea realizada en el marco de un contrato de transacción.

PARÁGRAFO 1o. El presente artículo surtirá efectos para las indemnizaciones administrativas que sean entregadas a partir de la fecha de expedición de la presente ley, así la solicitud fuese hecha con anterioridad. Así mismo, las víctimas que al momento de la expedición de la presente ley hubiesen recibido indemnización administrativa por parte del Estado, contarán con un (1) año contado a partir de la expedición de la presente ley para manifestarle por escrito, a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas si ya estuviese en funcionamiento, si desean aceptar de forma expresa y voluntaria que la indemnización administrativa fue entregada en el marco de un contrato de transacción en los términos del presente artículo. En este evento, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional o a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas según sea el caso, deberá volver a examinar el monto de la indemnización entregado a la víctima y comunicarle el procedimiento que debe surtir, de conformidad con el reglamento que el Gobierno Nacional establezca para el efecto, para entregar las sumas adicionales a que haya lugar.

PARÁGRAFO 2o. El Comité Ejecutivo de que trata los artículos 164 y 165 de la presente ley será el encargado de revisar, por solicitud debidamente sustentada del Ministro de Defensa, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, las decisiones que conceden la indemnización por vía administrativa. Esta solicitud de revisión procederá por las causales y en el marco del procedimiento que determine el Gobierno Nacional.

En este sentido, el Comité Ejecutivo cumplirá las funciones de una instancia de revisión de las indemnizaciones administrativas que se otorguen y establecerá criterios y lineamientos que deberán seguir las demás autoridades administrativas a la hora de decidir acerca de una solicitud de indemnización. La decisión que adopte el Comité Ejecutivo será definitiva y mientras ejerce la función de revisión no se suspenderá el acceso por parte de la víctima a las medidas de asistencia, atención y reparación de que trata la presente ley.

*PARÁGRAFO 3o. La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará **por núcleo familiar**, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:*

I. Subsidio integral de tierras;

II. Permuta de predios;

III. Adquisición y adjudicación de tierras;

IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;

V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o

VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

La suma que sea adicional al monto que para la población no desplazada se encuentra establecido en otras normas para los mecanismos señalados en este parágrafo, se entenderá que es entregada en forma de indemnización administrativa.

PARÁGRAFO 4o. El monto de los 40 salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho, que hayan sido otorgados en virtud del artículo 15 de la Ley 418 de 1997 por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con motivo de hechos victimizantes que causan muerte o desaparición forzada, o el monto de hasta 40 salarios mínimos legales vigentes otorgados por la incapacidad permanente al afectado por la violencia, constituyen indemnización por vía administrativa.”

III. LA DEMANDA

Los actores formularon ocho distintos cargos de inconstitucionalidad dirigidos contra diferentes apartes normativos de la Ley 1448 de 2011, algunos de los cuales involucran simultáneamente fragmentos de varios artículos, en los casos en que se considera que infringen el texto superior por razones similares. Previamente, efectuaron otras extensas consideraciones de carácter global, encaminadas a contextualizar el alcance de tales cargos a partir del contenido de la jurisprudencia constitucional que consideran relevante en relación con los temas que son objeto de esta ley.

3.1. Consideraciones generales previas

En este primer aparte, los demandantes incorporaron algunas reflexiones de carácter general en relación con los principales aspectos constitucionales que en su opinión resultan relevantes para dilucidar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Estas observaciones aluden, en su orden: i) al principio de progresividad y la prohibición de regresividad en relación con las materias sobre las cuales versa la ley parcialmente demandada; ii) al hecho de haberse declarado por esta corporación un estado de cosas inconstitucional en relación con el fenómeno del desplazamiento interno, así como a la forma en que esta circunstancia limitaría la autonomía del órgano legislativo; iii) a la necesidad de aplicar de manera específica un test de proporcionalidad al momento de juzgar la constitucionalidad de las medidas contenidas en una norma de esta temática.

En relación con lo primero, los actores comienzan realizando un recuento de algunas decisiones de esta corporación, en las que se habría destacado la importancia del principio de progresividad en relación con el disfrute efectivo

de los derechos sociales, económicos y culturales. De igual manera, citan varios documentos internacionales integrantes del bloque de constitucionalidad, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC, los Principios de Limburgo de 1987 y las Directrices de Maastricht de 1997, así como decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, todos los cuales destacarían esa misma necesidad.

Destacan que, en desarrollo de este principio, los Estados deben trabajar por brindar a sus asociados los máximos niveles de cobertura posibles en relación con estos derechos, y por incrementar tales niveles a través del tiempo, sin que puedan excusar su inacción con el pretexto de la progresividad¹. De otro lado, señalan también que la aplicación de esta perspectiva al desarrollo de tales derechos implica restricciones a la autonomía del legislador, órgano que estaría obligado a participar y contribuir al cabal desarrollo de los mismos, además de lo cual debe abstenerse de aprobar normas que de cualquier manera restrinjan el grado de disfrute ya alcanzado en relación con cada uno de ellos, medidas que por esta razón se presumirían inconstitucionales, pese a lo cual podrían, excepcionalmente, resultar válidas en razón a las limitaciones presupuestales que constantemente afronta el Estado.

En esta línea, recuerdan que para efectos de determinar la validez constitucional de disposiciones legales con este contenido, esta Corte ha implementado el llamado *test de regresividad*, en desarrollo del cual debe verificarse que la medida cuestionada i) no tenga un carácter discriminatorio; ii) sea claramente necesaria; iii) exista un compromiso de avance futuro, y iv) no desconozca ni implique restricción de los mínimos, que en relación con el disfrute de tales derechos haya establecido la jurisprudencia constitucional.

Sobre el hecho de haberse declarado un estado de cosas inconstitucional, los actores comienzan por rememorar las razones que condujeron a esa declaración, entre ellas el hecho de que las vulneraciones advertidas se originan en graves problemas de carácter estructural, no atribuibles a una sola entidad pública, y cuya solución necesariamente demanda cambios en la formulación y ejecución de políticas públicas. Señalan que dentro de un contexto de este tipo, el ejercicio de la función legislativa debe enfocarse al logro de soluciones que permitan superar la situación identificada como irregular y contraria al texto fundamental, mientras que la labor de este tribunal como guardián y defensor de la integridad de la Constitución, debe apuntar a verificar que las medidas adoptadas por el Congreso efectivamente contribuyan a la superación de tales problemas.

A partir de lo anterior, insisten en que la constitucionalidad de las disposiciones de una norma como la Ley 1448 de 2011, que pretende implementar medidas de atención, asistencia y reparación integral para personas que son víctimas de las situaciones entonces identificadas, debe auscultarse desde esta perspectiva. Así las cosas, anuncian que buena parte de los cargos que a continuación desarrollan

¹ En sustento de estas reflexiones citan, entre otras, las sentencias C-671 de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), T-025 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-727 de 2009 (M. P. María Victoria Calle Correa) y C-228 de 2011 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez).

comparten este enfoque, por lo que este tribunal deberá tenerlo en cuenta al resolver sobre ellos.

3.2. Primer cargo: Se dirige contra la expresión “... y cuando éstas no cuenten con recursos para su pago”, que hace parte del primer inciso del artículo 51 de la ley parcialmente acusada, norma que incorpora medidas para hacer efectivo el derecho de las víctimas a la educación. Esta frase se encuentra en la parte final de la primera regla contenida en ese precepto, según la cual las autoridades educativas deben asegurar a las víctimas el acceso a este servicio y la exención de costos académicos en los niveles preescolar, básica y media. De esta manera, la expresión demandada tiene por efecto condicionar la referida exención de costos a la falta de capacidad económica. Los demandantes consideran que esta restricción resulta violatoria de los artículos 13, 44, 67 y 93 de la Constitución, según los cuales la educación pública es gratuita.

Frente a esta regla, señalan los actores que el artículo 44 del texto superior considera la educación un derecho fundamental de los niños, que por ende no podría ser limitado en la forma en que lo hace la norma acusada. De otro lado, resaltan que si bien el artículo 67 ibídem deja abierta la posibilidad de que en la educación pública se cobren derechos académicos a quienes puedan pagarlos, esta corporación mediante sentencia C-376 de 2010 sostuvo que a la luz de los tratados y preceptos aplicables que integran el bloque de constitucionalidad, esa posibilidad resulta inaceptable en lo que respecta a la educación básica. Así las cosas, la regla instituida en este segmento normativo resulta desproporcionada, al comparar el ya referido principio sobre gratuidad de la educación con la grave y apremiante situación que aqueja a las personas y familias a quienes la Ley 1448 de 2011 define como destinatarias de sus preceptos.

Como razones adicionales de la inconstitucionalidad pretendida, afirman que esta norma no contiene una salvaguarda específica respecto de los deberes que el Estado debe asumir para hacer efectivo el derecho a la educación de las personas y/o comunidades que son objeto de esta ley, y que por la ubicación que dentro de ella tiene el artículo 51, esta regla viene a ser una medida de asistencia y atención a las víctimas, lo que implica negar su carácter de derecho de todas las personas, según lo establecen los ya citados artículos 44 y 67.

3.3. Segundo cargo: se refiere a la regla contenida en el segundo inciso del artículo 60 de esta ley, sobre normatividad aplicable a las víctimas de desplazamiento forzado, según la cual las disposiciones preexistentes cuyo objeto sea el logro del goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento que no contraríen lo dispuesto en esta nueva ley, continuarán vigentes. Esta regla sería violatoria de los mandatos contenidos en los artículos 1° y 2° del texto superior.

En este caso la razón que conduciría a la inexequibilidad de este precepto tiene que ver con el hecho de que esa cláusula podrá implicar la desaparición de normas preexistentes que al contener un estándar de protección superior al garantizado por la nueva ley, resulten contrarias a ésta. Esa circunstancia hace

posibles situaciones en las que, lejos de aplicarse el principio de *progresividad*, que según se explicó, resulta obligatorio frente a los derechos económicos, sociales y culturales sobre los cuales trata esta ley, habría *regresividad*, al derogarse normas de mayor cobertura protectora y entrar en vigencia mandatos menos favorables en relación con los mismos temas. Según alegan, dado que esta regla pone en riesgo los logros alcanzados antes de la expedición de esta ley, tanto por vía normativa como jurisprudencial en relación con la protección de las víctimas de desplazamiento forzado, debe presumirse inconstitucional.

De otra parte, señalan que esta norma entraría en conflicto con otro precepto de la misma Ley 1448 de 2011, concretamente su artículo 27, según el cual las disposiciones de ésta deben ser interpretadas de conformidad con los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Insisten en que la presencia de esta regla resulta contradictoria y problemática para la aplicación e interpretación armónica de esta importante ley, lo que también contribuiría a demostrar su inconstitucionalidad.

3.4. Tercer cargo: Recae sobre la frase “*Esta oferta, siempre que sea prioritaria, prevalente y que atienda sus vulnerabilidades específicas tiene efecto reparador...*”, contenida en el segundo inciso del párrafo 1° del mismo artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, en la que el sujeto “*Esta oferta*” se refiere al conjunto de servicios de atención a las víctimas de desplazamiento forzado, a los que alude el enunciado inicial del mismo precepto.

Para los actores, una regla de este contenido resulta contraria al principio de distinción de las medidas de reparación, que son esencialmente diferentes a las de ayuda y asistencia humanitaria y a las de prestación de servicios sociales, principio que según explican, ha sido acogido de manera coincidente por la jurisprudencia del Consejo de Estado, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de este tribunal².

En la misma línea, incorporan a continuación sendas definiciones sobre los conceptos de servicios sociales, ayuda humanitaria y medidas de reparación, a partir de las cuales buscan resaltar las diferencias existentes entre ellos, especialmente las relacionadas con la fuente de la cual deriva en cada caso el deber del Estado de prestar tales servicios y con los sujetos que deben ser beneficiarios de ellos. Más adelante, transcriben fragmentos de algunas de las decisiones judiciales que sustentarían esta postura jurisprudencial, a las cuales se hizo antes referencia.

Teniendo en cuenta que la regla contenida en el segmento normativo atacado ignora esta diferenciación, consideran que debe ser declarada inconstitucional.

3.5. Cuarto cargo: Se refiere a la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” que hace parte del primer inciso del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, así como a la regla contenida en el párrafo 2° del artículo

² Frente a este aspecto los actores incorporan una extensa nota de pie de página que contienen la cita de distintas providencias que demostrarían el carácter prevalente de esta postura jurisprudencial.

60 de la misma norma, relativa a quiénes se entiende como víctimas del desplazamiento forzado para efectos de esta ley, definición que a su turno alude a los sujetos delimitados en aquel artículo 3°. Según alegan, estas disposiciones resultan contrarias al mandato del artículo 13 superior sobre el derecho a la igualdad así como al contenido de los artículos 1°, 2°, 6°, 12, 29, 93, 94 y 229 del texto constitucional, en lo atinente al derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, como consecuencia de los hechos victimizantes.

En relación con lo primero, resaltan que la restricción resultante de esta regla implica que quedarían excluidas de los beneficios previstos por esta ley aquellas personas que hubieren sufrido daños dentro del contexto del conflicto armado interno, pero no como directa consecuencia de éste, lo que constituye un acto de discriminación al dejar al margen de esos beneficios a un importante número de personas afectadas por graves acciones violatorias de los derechos humanos y/o por crímenes de lesa humanidad, respecto de los cuales no pueda establecerse relación de causalidad con el conflicto armado interno.

Al avanzar en la sustentación de este cargo, los demandantes afirman que el conflicto armado no internacional constituye el ámbito de aplicación material del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, según se determina en su artículo 1°, norma que transcriben a continuación. Señalan que esta corporación ha reconocido la aplicabilidad de este instrumento internacional a la situación que actualmente vive el país, pues ésta se encuadra de manera razonable dentro de los criterios generales previstos en la citada norma³.

Añaden que esos mismos referentes han sido utilizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con igual propósito de determinar la posible aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario, reflexiones de las cuales incluyen también una transcripción parcial. Sin embargo, aclaran que el encuadramiento de una situación específica dentro de los criterios previstos en la norma antes referida no depende del reconocimiento o no del conflicto interno por parte del Gobierno o de las otras partes en conflicto, pues esto implicaría poner en manos de aquellos la decisión de aplicar o no el Derecho Internacional Humanitario, lo que no resulta lógico ni razonable.

Posteriormente, indican que la jurisprudencia de esta Corte ha entendido que la identificación de quiénes pueden ser consideradas víctimas dentro del contexto de un conflicto armado interno no requiere una relación de causalidad directa entre los hechos victimizantes y el referido conflicto, siendo suficiente que el hecho dañoso se haya producido dentro de dicho contexto. Este aserto es respaldado también con fragmentos de los pronunciamientos del Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia, a partir de traducciones informales de los mismos.

Señalan también que el carácter de víctima de graves violaciones de los derechos humanos y de los delitos de lesa humanidad se establece a partir de

³ Sobre este aspecto los demandantes citan las sentencias C-251 de 2002 (Ms. Ps. Eduardo Montealegre Lynnet y Clara Inés Vargas Hernández), C-802 de 2002 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), T-025 de 2004 y C-291 de 2007 (en ambas M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

una interpretación amplia del concepto de conflicto armado interno, que no requiere una directa relación de causalidad. Resaltan incluso que la comisión de los llamados crímenes de lesa humanidad podría tener lugar en tiempos de paz, completamente al margen de la existencia de un conflicto armado⁴. De otro lado plantean varios ejemplos de situaciones que enmarcan la comisión de acciones victimizantes dentro de un contexto de conflicto armado, aun cuando no exista una directa relación de causalidad entre el delito cometido y el desarrollo de aquél, por ejemplo la defensa activa de los derechos humanos. En opinión de los actores, estas observaciones demuestran que la exigencia de ser víctimas del conflicto armado como condición para el reconocimiento de los beneficios establecidos en esta ley es contraria a la actual jurisprudencia constitucional.

Después de estas reflexiones, precisan que el fragmento acusado del artículo 3° sería inconstitucional en cuanto se entienda que la alusión a “... *con ocasión del conflicto armado interno*” implica la necesaria exigencia de una relación de causalidad entre el hecho victimizante y aquel conflicto, pues ello dejaría por fuera de la cobertura de esta ley un importante conjunto de situaciones que deberían quedar incluidas, de las cuales plantea varios ejemplos.

De otra parte, señalan que el concepto de víctimas del desplazamiento forzado incluido en el párrafo 2° del artículo 60 (que también es objeto de este cargo), en cuanto alude a las previsiones del artículo 3°, y entre ellas la relación de causalidad con el conflicto armado, es injustificadamente restrictivo frente a definiciones previamente aceptadas en el país tanto a nivel normativo como jurisprudencial, entre ellas la prevista en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997, la contenida en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (Principios Deng)⁵ o las empleadas en las sentencias T-025 de 2004 y C-372 de 2009 y en el auto A-011 del mismo año.

Después de transcribir y comentar ampliamente varias de estas definiciones, resaltan que todas ellas tienen en común el hecho de la coacción que hace necesario el traslado ante la perspectiva de sufrir daño, y la circunstancia de no haber traspasado las fronteras nacionales, pero no exigen un determinado tipo de conflicto como fuente de esa coacción. Señalan también que, según lo ha indicado esta Corte, al definir el concepto de víctimas o personas en situación de desplazamiento, el legislador debe observar esas pautas y criterios.

Sobre este particular, concluyen los actores insistiendo en que la definición de víctima del desplazamiento prevista en el párrafo 2° del artículo 60 contiene elementos que restringen indebidamente su cobertura, y en tal medida implican incumplimiento del deber del Estado de promover condiciones para hacer realidad la igualdad real y efectiva que pregonan el artículo 13 superior.

⁴ Además de los fallos antes referidos, citan también las sentencias C-578 de 2002 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-801 de 2009 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁵ Señalan que estos principios han sido acogidos por la jurisprudencia constitucional reciente, por ejemplo en las sentencias C-278 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-821 de 2007 (M. P. Catalina Botero Marino).

3.6. Quinto cargo: Se dirige contra distintas expresiones contenidas en los párrafos 1°, 2° y 3° del artículo 61, y en el enunciado inicial de los artículos 66 y 67 de la Ley 1448 de 2011, disposiciones que en concepto de los actores resultan contrarias a los artículos 2°, 13 y 93 de la Constitución Política, en cuanto imponen cargas excesivas y desproporcionadas para que las víctimas puedan reivindicar sus derechos. Los aspectos cuestionados son los siguientes:

La primera de estas normas (art. 61) trata sobre los requisitos que debe llenar la declaración que las personas desplazadas deben rendir ante el Ministerio Público con el fin de hacerse acreedoras a los beneficios previstos en esta ley, si previamente no se encontraren inscritas en el Registro Único de Población Desplazada RUPD. Frente a esta extensa norma se objetan estos aspectos: i) la regla según la cual existirá un plazo aparentemente preclusivo de dos (2) años para que las personas afectadas por estos hechos durante años anteriores puedan hacer su declaración y ser incluidas en ese registro (inciso 1° del párrafo 1°); ii) la orden para que el Gobierno Nacional adelante una campaña de divulgación con el fin de informar sobre esta regla y propiciar el oportuno registro de las víctimas que no hubieren cumplido esta diligencia (inciso 2° del párrafo 1°); iii) la obligación de que el funcionario que en estos casos recibe la declaración indague sobre las razones de la demora, con el ánimo de determinar la posible existencia de barreras de acceso en relación con estos procesos (inciso 1° del párrafo 2°); iv) el deber de preguntar al declarante por las circunstancias de tiempo, modo y lugar que hubieren ocasionado el desplazamiento, a fin de contar con mayores elementos de juicio para decidir sobre su eventual inclusión en este registro (inciso 2° del párrafo 2°); v) la obligación para el desplazado declarante de enterar de manera detallada al funcionario del Ministerio Público sobre la posible existencia de situaciones de fuerza mayor que previamente hubieren impedido su registro (párrafo 3°) y vi) el deber que en este último caso tendrá el funcionario de enviar las diligencias a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas *“para que realice las acciones pertinentes de acuerdo a los eventos aquí mencionados”*.

Por su parte, el artículo 66 se refiere a los retornos y reubicaciones de las víctimas del desplazamiento. En este caso se demandan: i) la regla conforme a la cual las personas que hubieren decidido retornar o reubicarse procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido, para que el Estado pueda garantizar el goce efectivo de sus derechos, y ii) el mandato según el cual cuando no existan condiciones de seguridad para permanecer en determinado lugar las víctimas deberán informar a este respecto al Ministerio Público. Mientras tanto, el artículo 67 trata sobre las circunstancias en que cesa la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, una de las cuales, la que es objeto de demanda, consistiría en que la víctima de desplazamiento forzado recupere por sus propios medios, el goce efectivo de sus derechos.

Respecto de lo primero, consideran los actores que las reglas sobre declaración ante el Ministerio Público contenidas en los párrafos del artículo 61 son contrarias a los artículos 13, 2° y 93 del texto constitucional, pues crean diversas dificultades para acceder a los servicios que la ley estableció en favor

de las víctimas del desplazamiento forzado. Una de ellas sería el señalamiento de un plazo perentorio para la realización de los registros tardíos, que si bien puede entenderse como un estímulo para luchar contra el subregistro existente en esta materia, y como una medida para racionalizar la oferta de servicios y las obligaciones del Estado en relación con el tema, podría limitar en forma desproporcionada la posibilidad efectiva de ser inscrito, y por esa vía, la de recibir los beneficios previstos en esta ley, entre ellos la ayuda humanitaria⁶.

Como alternativa, los demandantes proponen a la Corte que se interprete la norma en el sentido de que quienes no hubieren efectuado esta declaración respecto de hechos acaecidos más de dos años antes de la vigencia de esta ley debe entenderse que han afrontado un caso fortuito, vista la falta de garantías existente en esa época⁷ para tales efectos, interpretación que a la luz de lo previsto en el parágrafo 3°, permitiría la declaración tardía de tales hechos.

De igual manera, aun cuando esa restricción no consta en los apartes acusados, se cuestiona el hecho de que la declaración solo pueda versar sobre hechos acaecidos a partir del 1° de enero de 1985, ya que según explican, no podría asumirse que las personas desplazadas antes de esa fecha no tienen derecho a la verdad, la justicia y la reparación en relación con los hechos que causaron su victimización, pues estos derechos no desaparecen por el mero paso del tiempo. En consecuencia, los actores piden a la Corte remover este límite temporal, en caso de que no lo hubiere hecho ya al fallar anteriores demandas al respecto.

En torno a las reglas plasmadas en los parágrafos 2° y 3° del mismo artículo 61, los actores piden a la Corte evaluar si las precauciones y deberes especiales que deberán cumplirse dentro del curso de estas declaraciones, no afectan de manera excesiva y desproporcionada el derecho de las personas desplazadas a acceder a los beneficios desarrollados por esta ley, aspecto frente al cual citan e incluyen transcripciones parciales de decisiones de este tribunal en las que se habrían incorporado reflexiones de este tipo con respecto a las cargas probatorias y de otro tipo que las normas imponen a tales víctimas⁸.

En relación con los apartes acusados de los artículos 66 y 67, consideran también los demandantes que generan cargas desproporcionadas sobre las víctimas que esta ley busca apoyar y favorecer. Ejemplos de ello son el deber de procurar permanecer en el lugar inicialmente escogido para el reasentamiento, pese a los nuevos peligros y dificultades que allí pudieran presentarse, o la opción de que sea por el propio esfuerzo de la víctima desplazada que se logre el pleno restablecimiento de sus derechos, de tal modo que cese la identificada situación de vulnerabilidad. Con base en el precedente de la sentencia C-278 de 2007 sobre las implicaciones del deber de cooperación en torno a la superación de las propias dificultades, solicitan declarar la inexequibilidad de estas reglas.

⁶ Los actores citan varias decisiones de esta corporación, en especial la sentencia C-047 de 2001 y el Auto A-011 de 2009, en las cuales la Corte se habría pronunciado sobre la dudosa constitucionalidad de los plazos rígidos e inflexibles en casos semejantes al aquí planteado.

⁷ Se refieren concretamente al período comprendido entre los años 1985 y 2008.

⁸ Sobre este aspecto se citan, entre otras, las sentencias T-506 y T-721 de 2008, T-045, T-085, T-265 y T-447 de 2010, T-189 y T-411 de 2011.

3.7. Sexto cargo: En línea semejante a lo planteado en el cargo tercero, se cuestiona en este caso una parte del título o denominación de la norma contenida en el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, referido a “*Medidas de restitución en materia de vivienda*”. Afirman los actores que el beneficio previsto en esta norma no puede ser entendido como una medida de restitución, pues ello implica desconocer el principio de distinción, al considerarse como beneficios sociales que el Estado graciosamente otorga, prestaciones que deben hacer parte de la plena reparación debida a las víctimas de un determinado daño.

Haciendo implícita alusión al contenido del precepto legal cuyo título se cuestiona, señalan los demandantes que una de las razones que demuestran la trascendencia de esa distinta denominación es el hecho de que las medidas de reparación deben cumplirse de manera completa, sin que la eventual falta de recursos pueda ser razón válida para excusar su incumplimiento, situación diversa a la que ocurre cuando se trata de acciones dirigidas a la materialización de los derechos sociales, económicos y culturales, respecto de los cuales tales limitaciones podrían considerarse admisibles. Tomando como referente normas de las Leyes 387 y 418, ambas de 1997, insisten entonces en que si, por ejemplo, los hechos victimizantes causaron daño a la vivienda de las personas afectadas, ese daño debe ser plenamente reparado, sin que resulte suficiente ofrecer prioridad y acceso preferente a programas sociales sobre la materia.

3.8. Séptimo cargo: Recae sobre la totalidad del texto del artículo 125 de la Ley 1448 de 2011, que establece un límite sobre la cuantía del subsidio de vivienda que podrá ser otorgado como parte de las medidas de restitución en materia de vivienda. El reproche de constitucionalidad radica, semejante a lo planteado en los dos primeros cargos de la demanda, en la eventual vulneración de los artículos 13 y 51 superiores, sobre principio de igualdad y derecho a la vivienda respectivamente, en cuanto este límite puede implicar una situación de regresividad frente al disfrute previamente alcanzado de los derechos sociales, económicos y culturales, en este caso del derecho a la vivienda digna.

Sobre este aspecto los actores invocaron el principio de progresividad de los derechos sociales y al principio *pro homine et libertatis*, conforme al cual las normas deben ser interpretadas y aplicadas en la forma en que resulte más favorable a la vigencia y protección de los derechos humanos, principios que según comentan, hacen parte integrante del bloque de constitucionalidad.

Frente al contenido de este precepto, los actores explican que la fijación de un límite, equivalente al vigente para las viviendas de interés social al momento de ser presentada la respectiva solicitud, implica una reducción efectiva del monto disponible para cada subsidio de conformidad con las normas vigentes antes de la expedición de la Ley 1448 de 2011, específicamente en algunos decretos reglamentarios, que por efecto de lo dispuesto en el artículo 60 de esta ley deberán considerarse derogados.

Consideran que en razón a ese retroceso cuantitativo consecuencial, la norma acusada debe ser declarada inconstitucional.

3.9. Octavo cargo: En este caso el cuestionamiento se dirige contra apartes del parágrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448, relacionado con las formas a través de las cuales puede cumplirse el pago de las indemnizaciones por vía administrativa. Se atacan en esta norma: i) la expresión “*por núcleo familiar*”, que hace parte del enunciado principal de este parágrafo, y que en tal medida determina la forma de pago de las indemnizaciones; ii) las seis distintas alternativas que la norma contempla para el cumplimiento de esta obligación, y iii) la regla con la que termina el parágrafo 3°, relativa al tratamiento que se dará a las sumas que resulten adicionales frente a las que se entreguen por los mismos conceptos a personas no víctimas de desplazamiento.

Sobre lo primero, afirman los actores que la frase “*por núcleo familiar*” desconoce el principio de reparación integral, que según la misma Corte habría reconocido⁹, es parte del bloque de constitucionalidad. La razón para ello sería que al establecer este referente, se excluye la posibilidad de que una persona no integrante de un núcleo familiar logre el reconocimiento y pago de la reparación debida, al no corresponder a tales criterios. Agregan que esta restricción podría causar adicionales vulneraciones, por ejemplo al ignorar que podría tratarse de una persona cuyo grado de afectación sea aún mayor al no contar con el apoyo de lazos familiares, o que el daño inflingido podría consistir precisamente en la destrucción de su núcleo familiar, lo que a la postre le privaría de la posibilidad de ser indemnizado conforme a este artículo. Alegan también que este criterio afecta indebidamente el derecho de acceso a la administración de justicia, en cuanto la irracionalidad de esta regla demuestra un exceso en el ejercicio de la autonomía de configuración normativa que en relación con la regulación de los aspectos típicamente procesales se reconoce usualmente al legislador.

En lo que respecta a los distintos mecanismos disponibles para el pago de la indemnización y a la regla final sobre el tratamiento de los eventuales excedentes (frente al monto de la indemnización que se reconocería a personas no desplazadas), afirman que se vulnera el principio de distinción entre las medidas de reparación y las otras medidas de carácter asistencial o humanitario o la simple prestación de servicios sociales. Sostienen que por esta razón, las disposiciones acusadas son contrarias a la jurisprudencia que en relación con estos temas han sentado tanto el Consejo de Estado, como este tribunal.

Para concluir, señalan que según lo ha explicado la jurisprudencia de esta corporación¹⁰, esa distinción resulta necesaria por cuanto la consideración de los servicios sociales que debe prestar el Gobierno a quienes los requieran en tiempo y condiciones de normalidad, como una parte de la reparación debida a las víctimas, se traduce en una reducción neta del monto que esta última debe

⁹ Citan a este respecto la sentencia C-370 de 2006 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández).

¹⁰ Sobre este aspecto citan de manera particular la sentencia C-1199 de Diciembre 4 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

tener, lo que además de infringir el principio de distinción, implica también el recorte de los derechos a la verdad, justicia y reparación, que conforme a la Constitución deben ser cumplidos y garantizados a las víctimas.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Este Ministerio participó por conducto del Jefe de su Oficina Asesora Jurídica, quien se pronunció únicamente en relación con los apartes acusados de los artículos 123 y 125, los cuales solicitó declarar exequibles.

Respecto de lo primero, este interviniente incorpora una extensa transcripción de la reciente sentencia C-715 de 2012 de esta corporación, en la que se analizó el concepto de restitución en cuanto elemento componente de la reparación integral, se trazaron algunas reflexiones sobre la naturaleza que tendrían en este ámbito las prestaciones del Estado en materia de derecho a la vivienda y se efectuó un análisis de las novedades que en relación con estos temas plantea la Ley 1448 de 2011. Con tal sustento, el interviniente afirma que este tribunal ha reconocido que la implementación de medidas encaminadas a garantizar el derecho a la vivienda, como ocurre con los subsidios desarrollados por el artículo 123, pueden ser consideradas medidas de restitución.

Seguidamente, invoca varios otros pronunciamientos de esta Corte en relación con el derecho a la igualdad y el principio de buena fe, a partir de lo cual señala que cuando se denuncia la infracción de estos principios le incumbe al actor satisfacer una carga argumentativa especialmente intensa, lo que no se habría cumplido en el presente caso, razón por la cual el cargo estudiado no podría prosperar.

Frente al **séptimo cargo** de inconstitucionalidad, relacionado con el texto del artículo 125 de la ley parcialmente acusada, este representante incorpora inicialmente un conjunto de consideraciones en torno al concepto de justicia transicional, a partir de lo cual resalta que, dentro de un contexto de este tipo, el carácter integral de las reparaciones no depende ni del monto de la compensación económica ni de los bienes materia de restitución, sino de que se cumpla con cinco elementos que componen el concepto de reparación, esto es, indemnización, restitución, medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Más adelante, explora algunos criterios sobre el significado del principio de progresividad y no regresividad, y sobre los elementos del test que en ocasiones ha aplicado esta Corte para determinar si una medida *prima facie* regresiva podría o no ser acorde a la Constitución.

Frente al contenido específico de la norma que en este caso se demanda, señala el interviniente que no puede entenderse que la Ley 1448 de 2011 derogó otras normas expresa ni tácitamente, por lo cual no sería cierto que a partir de su vigencia no pueda solicitarse el subsidio de vivienda familiar establecido en la Ley 418 de 1997. De otra parte, señala que la medida contenida en el artículo

125 aquí demandado, ha de asumirse como expresión de la libertad de configuración normativa que es propia del órgano legislativo, dentro del contexto de justicia transicional que caracteriza de manera transversal el contenido de esta nueva ley¹¹. A partir de estas razones, al considerar que la medida cuestionada satisface los criterios antes indicados en relación con los mecanismos de justicia transicional, pide a la Corte declarar su exequibilidad.

4.2. De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la Unidad para la Reparación Integral a Víctimas, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Estas dependencias oficiales, obrando por conducto de sus respectivos representantes, que en el caso del Ministerio fue el Viceministro de Promoción de la Justicia y en el del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social la Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, presentaron en forma conjunta un escrito encaminado a defender la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Estos intervinientes se pronunciaron de manera separada acerca de cada uno de los cuestionamientos planteados por los demandantes, en la siguiente forma:

i) Sobre el **cargo primero** dirigido contra la expresión “... y cuando éstas no cuenten con los recursos para su pago”, relativa a la gratuidad de la educación, contenida en el artículo 51 de la ley demandada: Manifiestan que en caso de considerarse que esta exigencia resulta regresiva a la luz de lo señalado en la sentencia C-376 de 2010, esa circunstancia afectaría apenas a la educación básica primaria, que es el nivel respecto del cual la Corte determinó que debería existir gratuidad sin excepciones. De otra parte, anotan que con posterioridad a la promulgación de la Ley 1448 de 2011 acusada, se expidió el Decreto 4807 del mismo año, mediante el cual se establecieron las condiciones para la aplicación del principio de gratuidad en los distintos niveles del sistema educativo. Así, afirman que en cuanto las normas de ese Decreto complementan y amplían el sentido de la expresión acusada, ésta debe ser declarada exequible.

ii) Sobre el **cargo segundo** dirigido contra el inciso 2° del artículo 60, relativo a la vigencia de las disposiciones sobre derechos de la población en situación de desplazamiento que no contraríen la Ley 1448: Señalan que si bien una interpretación puramente literal de esta norma podría tener como consecuencia una situación de regresividad como la que plantean los actores, ello resultaría contrario a la intención de esta nueva Ley, cual es instituir un conjunto comprehensivo y sistemático de protección y beneficios en favor de las víctimas determinadas en su artículo 3°, y también iría en contravía del principio de progresividad de que trata el artículo 17 ibídem.

En esta perspectiva, estiman que no podría asumirse que el precepto acusado tiene el efecto que le atribuyen los demandantes, pues en caso de que la legislación preexistente contenga beneficios eventualmente superiores a los desarrollados por la Ley 1448 de 2011, ellos no podrían entenderse derogados

¹¹ En relación con este aspecto cita y transcribe en su integridad el artículo 9° de la Ley 1448 de 2011.

por efecto de ese precepto. Por estas razones, solicitan que esta disposición sea declarada exequible.

iii) Respecto del **cargo tercero**, formulado contra el inciso 2° del párrafo 1° del artículo 60, en torno al efecto reparador de la oferta de servicios dirigida a las víctimas en situación de desplazamiento: Reconocen la importancia del principio de distinción invocado por los demandantes y resaltan cómo la regla contenida en el inciso 1° del mismo párrafo garantiza que el costo asociado a esta oferta de servicios no será descontado del monto de la indemnización a que las víctimas tienen derecho. Sin embargo, señalan que bajo determinadas condiciones, resulta válido que a esa oferta se le reconozca efecto reparador, lo que en su entender no necesariamente implica infracción de ese principio.

En relación con este cargo, analizan las circunstancias en que podría producirse el retorno y la reubicación de la población víctima de desplazamiento forzado, como medida de restitución. Señalan que esta situación solo podría tener lugar previo el lleno de importantes condiciones que permitan lograr la estabilización socioeconómica de las víctimas, entre las cuales se encuentra la disponibilidad de la llamada *oferta social del Estado*, adaptada a las necesidades específicas de las personas y familias que pretenden retornar, de tal modo que durante ese proceso pueda superarse su situación de vulnerabilidad. Estiman que dentro de un contexto de este tipo, la relación entre las medidas de asistencia humanitaria y las de reparación se torna compleja, y que si bien conceptualmente es posible diferenciarlas, en el terreno práctico esa distinción no siempre resulta factible. Añaden que en esa específica circunstancia, la oferta de servicios que hace posible el retorno, en cuanto además se ofrezca como prioritaria y prevalente, puede tener carácter reparador, frente a la situación dañosa previamente vivida por tales personas, sin que por ello se lesione el principio de distinción.

De otra parte, señalan que a diferencia que lo que ocurría con la norma declarada inexecutable mediante la sentencia C-1199 de 2008, citada por los actores¹², la que ahora se cuestiona contiene unos condicionamientos muy precisos, pues la oferta social debe ser prioritaria, prevalente y atender las vulnerabilidades específicas de las víctimas, de tal modo que en realidad tenga el efecto de hacer posible el retorno, medida que en su opinión no podría dejar de considerarse reparatoria. Así mismo, destacan que aunque la norma acusada le atribuye a estos servicios un efecto de reparación, no ha señalado en cambio que ellos agoten ese concepto, por lo que también podrán concurrir las demás acciones que haya lugar a realizar con ese mismo propósito, entre ellas las dirigidas a restablecer la salud, la autoestima y la tranquilidad de las víctimas y de las comunidades a las que ellas pertenecen¹³. A partir de estas reflexiones, los intervinientes piden a la Corte declarar exequible esta disposición.

iv) Frente al **cargo cuarto** dirigido contra la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” que forma parte del artículo 3° y el párrafo 2° del artículo 60, relacionados con la definición de quiénes son víctimas de

¹² Inciso 2° del artículo 47 de la Ley 975 de 2005.

¹³ Concepto tomado de la referida sentencia C-1199 de 2008.

desplazamiento forzado: A este respecto señalan que mediante sentencia C-781 de 2012 se declaró la exequibilidad de la misma frase del artículo 3° que en esta demanda se cuestiona, frente a cargos esencialmente idénticos a los que ahora se plantean, razón por la cual habrá de reconocerse el efecto de cosa juzgada constitucional derivado de este fallo. Acerca de la regla contenida en el artículo 60, indican que en cuanto las críticas a esta norma se basan directamente en la remisión que allí se hace a la definición plasmada en el artículo 3°, que este tribunal encontró exequible, deberá así mismo declararse acorde a la Constitución el parágrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.

v) Frente al **cargo quinto**, en lo relativo a las glosas formuladas contra distintas expresiones contenidas en los parágrafos 1°, 2° y 3° del artículo 61, que establecen las reglas aplicables a la declaración que las personas desplazadas deberán rendir ante el Ministerio Público: Piden a la Corte declararse inhibida en relación con este punto, al considerar que la demanda es inepta al no explicar de manera satisfactoria la forma cómo, en concepto de los actores, se vulneran los textos constitucionales invocados.

En todo caso, frente a la posibilidad de que la Sala resuelva decidir de fondo sobre este aspecto, los intervinientes ofrecen razones por las que consideran que esas disposiciones deben ser declaradas exequibles. Así, de una parte, frente al implícito cuestionamiento de la fecha establecida en el 1° de enero de 1985, aspecto que no hace parte del texto de los parágrafos parcialmente acusados, explican que esta regla fue declarada exequible por esta corporación mediante sentencia C-250 de 2012. En cuanto a lo demás, destacan que las pautas incorporadas en estos parágrafos no resultan en modo alguno irrazonables, y que además son fruto de la autonomía normativa que la jurisprudencia constitucional ha reconocido al legislador. Por esta razón piden, de manera subsidiaria, que se declare la exequibilidad de todas estas normas.

vi) También con respecto al **cargo quinto**, pero en lo atinente a las acusaciones dirigidas contra apartes de los artículos 66 y 67, que regulan aspectos relativos al retorno de las personas desplazadas y la cesación de las condiciones de vulnerabilidad: Consideran también que la demanda es inepta, en este caso debido a la falta de certeza y suficiencia del cargo¹⁴, entre otras razones por cuanto los actores asumen como deberes de las víctimas desplazadas situaciones que no tendrían ese alcance, por lo cual la Corte debería inhibirse para fallar sobre estos temas. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, ofrece razones que conducirían a la exequibilidad de estas disposiciones.

Respecto del aparte en el artículo 66, después de realizar un amplio recuento de la jurisprudencia de esta Corte sobre la especial atención debida a las víctimas de desplazamiento forzado, comienzan por resaltar el significado del verbo *procurar*, que define la conducta que se espera de las personas que han logrado retornar al lugar de donde fueron desplazados. Seguidamente, explican que esa expectativa resulta razonable y no es desproporcionada, por cuanto una vez que

¹⁴ Citan el desarrollo que de estos conceptos ha hecho la Corte en los fallos C-1052 de 2001 y C-743 de 2010.

se ha producido el retorno, es porque el Estado ha desplegado un conjunto de servicios y prestaciones en beneficio de los interesados para hacerlo seguro y posible, lo que hace conveniente la permanencia de éstos en el mismo lugar, además para que no tengan que afrontar otra vez las dificultades de un nuevo traslado y la consiguiente readaptación. Por ello, consideran que no existe en este caso la alegada carga desproporcionada en cabeza de las personas y/o comunidades retornadas, por lo cual esta disposición sería también exequible.

En cuanto a la frase demandada en el artículo 67, destacan que esta norma no descarga en las personas desplazadas la responsabilidad de lograr la superación de la condición de vulnerabilidad, sino que apenas contempla la posibilidad de que el propio esfuerzo conduzca o contribuya a ese resultado. De otro lado, precisan que ese cambio de circunstancias no supone perder el estatus de víctima ni los derechos y garantías inherentes a éste, pese a lo cual la existencia de esta posibilidad es congruente con el carácter eminentemente temporal de este tipo de situaciones. Finalmente, señalan que el desarrollo reglamentario de estas normas hecho a través del Decreto 4800 de 2011 clarifica aún más algunas de las situaciones que sustentan este cargo de inconstitucionalidad, a partir de lo cual este segmento normativo debe ser declarado exequible.

vii) Con respecto al **cargo sexto** de la demanda, relacionado con la expresión “*de restitución*” contenida en el artículo 123 de la misma Ley 1448 de 2011: Los intervinientes se refieren no solo al título de esta norma (que es la parte parcialmente demandada) sino a la totalidad de su contenido, el cual consideran plenamente exequible. Ello por cuanto resulta a su juicio evidente que la entrega de subsidios de vivienda (en sus distintas modalidades) es un mecanismo válido de restitución, cuando el desplazamiento sufrido ha implicado el abandono, la pérdida y/o el daño de la propia morada. Señalan además que esta concepción se encuentra presente también en los denominados Principios Pinheiro¹⁵, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC), que son las principales normas internacionales relevantes en relación con esta materia.

viii) Acerca del **cargo séptimo**, referente al artículo 125, que establece un límite o cuantía máxima del subsidio familiar de vivienda que puede otorgarse como medida de restitución dentro del marco de esta ley: Consideran infundado el reproche constitucional pues parte de un supuesto que no tendría soporte en el texto superior, cual es que los subsidios de vivienda para personas desplazadas deben necesariamente ser mayores a los de personas que se encuentran en situación de pobreza. Señalan que, por el contrario, el monto específico de este beneficio sería un asunto del exclusivo resorte del legislador, órgano que por la misma razón bien podría haber establecido o establecer en el futuro un monto diferente, mayor o menor sin limitación alguna.

De otra parte, señalan también que el cargo se sustenta en un supuesto fáctico así mismo discutible, como sería el hecho de que existieran subsidios de vivienda más favorables al determinado por esta norma. A ese respecto, realizan

¹⁵ Se conoce con esta denominación los Principios de las Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas.

otras anotaciones sobre las distintas modalidades de este subsidio actualmente disponibles, de las cuales resultaría falso ese supuesto, lo que así mismo conduciría a declarar la exequibilidad del artículo 125 en cuestión.

ix) Sobre el **octavo cargo**, en lo relativo a la expresión “*por núcleo familiar*”, que hace parte del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, sobre indemnizaciones por vía administrativa: Los intervinientes refutan la hipótesis planteada por los actores, conforme a la cual este criterio dejaría sin derecho a las referidas indemnizaciones a las personas solteras, sin ascendientes ni descendientes con quienes conformar un núcleo familiar, y señalan que dentro de este criterio cabe incluso la unidad conformada por una sola persona, sin más parientes.

De otro lado, destacan que este mismo ha sido el entendimiento que le ha dado a ese concepto la jurisprudencia de esta corporación, razones a partir de las cuales esta norma debe ser declarada exequible.

x) Finalmente, respecto al mismo **cargo octavo**, pero en lo atinente a las distintas modalidades de indemnización administrativa previstas en el párrafo 3° del artículo 132: También en este caso plantean su desacuerdo con este cargo, para lo cual reiteran la consideración conforme a la cual si bien existe una clara diferencia conceptual entre las acciones de reparación, los servicios sociales del Gobierno y las medidas de asistencia humanitaria, es factible que en algunos casos la distinción resulte difícil, o que una sola acción tenga al mismo tiempo características de más de una de estas especies. Indica que varias de las medidas listadas en esta norma constituyen buenos ejemplos de las medidas que pueden tener ese carácter mixto.

De otra parte, recuerdan que tampoco en este caso se ha señalado por la ley que estas acciones agoten el concepto de reparación, por lo que estaría a salvo la posibilidad de buscar por la vía judicial el reconocimiento de todos aquellos aspectos que no hubieren sido cubiertos. Se trata de formas determinadas de reparación en especie¹⁶ que apuntan a restablecer algunos de los derechos más frecuentemente vulnerados en el caso de las personas desplazadas, que no impiden la completa satisfacción de esos derechos por otras vías. Por consiguiente, solicitan a la Corte declarar exequible este aspecto.

4.3. Del Ministerio del Interior

Este Ministerio intervino por conducto de apoderado especial, quien expuso algunos breves comentarios de carácter global sobre las distintas disposiciones acusadas, con base en los cuales solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de todas ellas.

Este interviniente destaca que la Ley 1448 de 2011, de la cual hacen parte todas las disposiciones acusadas, pretende la sistematización de una amplia y ambiciosa política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto

¹⁶ Posibilidad que es admitida por los ya citados Principios Pinheiro.

armado, tema sobre el cual, si bien existían previamente varios importantes desarrollos normativos y jurisprudenciales relevantes, nunca se había realizado un esfuerzo de unificación semejante¹⁷. Explica que en esa medida, la entrada en efecto de este nuevo estatuto supone cambios y alteraciones en las normas antes vigentes, que precisamente se busca reemplazar por la nueva regulación, en el entendido de que, al ser comprehensiva e integral, ella permite un mejor y más adecuado desarrollo del tema, dentro del marco constitucional aplicable.

Señala que por esta razón, la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad no pueden ser entendidas ni aplicadas punto por punto, sino de manera global, razón por la cual la eventual derogatoria o alteración de normas específicas, enfocadas a la atención de las víctimas del conflicto armado, no puede ser entendida como un inconstitucional retroceso. De otra parte, llama la atención sobre la existencia de varias normas y principios contenidos a lo largo del articulado de esta ley, entre ellas el artículo 17 sobre el principio de progresividad, el 13 sobre enfoque diferencial o el 8° y 9° que la definen como un instrumento de justicia transicional, todos los cuales deben ser tomados en cuenta en la interpretación y recto entendimiento de sus demás disposiciones.

Se refiere también a la dificultad que existe para implementar políticas que como la contenida en esta ley están dirigidas a sectores determinados de la población en forma simultánea con las políticas sociales ordinarias, así como para distinguir adecuadamente quiénes deben ser los beneficiarios de unas y otras. A este respecto, señala que un entendimiento incorrecto del principio de igualdad podría conducir a la imposibilidad de aplicar políticas e instituciones específicamente diseñadas para casos así mismo especiales, frustrando el esfuerzo del legislador e impidiendo al Gobierno cumplir sus responsabilidades propias, que es lo que considera que ocurriría si, como en este caso se pretende, se declara la inconstitucionalidad de los segmentos normativos acusados.

Además de estas consideraciones, a lo largo de su escrito, este interviniente señala que en relación con la mayoría de los cargos planteados existen posturas subjetivas, así como falta de explicación o de sustentación suficiente en relación con la forma en la que los segmentos normativos cuestionados infringen las normas constitucionales, razón que en su entender debe conducir a que se declare la exequibilidad de tales preceptos.

Finalmente, en relación con el aparte acusado del artículo 3° de la Ley 1448, recuerda que el mismo fue declarado exequible mediante sentencia C-781 de 2012, por lo cual solicita decidir estarse a lo resuelto en esa oportunidad.

4.4. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio intervino también mediante apoderado especial, quien después de analizar los distintos cargos de la demanda, señaló que todos ellos presentan

¹⁷ Entre otras la Ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

falencias frente a los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, definidos por la Corte como indispensables para poder adoptar una decisión de fondo frente a un cargo de inconstitucionalidad.

Este interviniente indicó, por ejemplo, que en algunos casos la sustentación del cargo formulado se referiría a enunciados normativos que no fueron acusados en el libelo (caso de los cargos primero y quinto), como también que no se cumple la especial carga argumentativa que según la jurisprudencia de la Corte es requerida frente a cargos basados en la presunta infracción del principio de igualdad (cargo cuarto) o a través de los cuales se pretende demostrar el carácter regresivo de medidas relacionadas con el disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales. Pese a ello, ofreció en todos los casos razones encaminadas a justificar la exequibilidad de los apartes demandados.

En relación con el **primer cargo** contra el artículo 51 (parcial), señaló que la regla acusada se limita a realizar el supuesto previsto en el 4° inciso del artículo 67 de la Constitución, que contempla el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. También indicó que esta regla cumple sin dificultad con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, identificados por la jurisprudencia de esta corporación como condiciones necesarias del servicio público de educación¹⁸ y que no se ubica en ninguno de los supuestos a partir de los cuales podría afirmarse que una regla de este tipo tiene carácter regresivo¹⁹. Finalmente, a propósito de la supuesta mezcla indebida entre servicios sociales y acciones de reparación, citó el artículo 25 de la misma Ley 1448 de 2011, en el cual se establecen las condiciones para que ciertas medidas de asistencia puedan considerarse complementarias a las medidas de reparación, pero se advierte que aquellas no reemplazan a éstas, por lo que su costo no podrá ser descontado de la indemnización administrativa o judicial a que tengan derecho las víctimas.

Sobre el **cargo segundo** contra el 2° inciso del artículo 60, acerca de la vigencia de normas anteriores sobre el mismo tema que es objeto de esta ley, resalta que la Ley 1448 de 2011 es un instrumento de justicia transicional, por lo que se trata de una normatividad especial, que pretende afrontar una problemática concreta y específica, que se aplica solo para los casos definidos en su artículo 3° y que tiene vigencia transitoria. El interviniente afirma que tampoco esta regla tiene las características para ser considerada regresiva, y que atribuirle ese efecto implica desconocer las anteriores circunstancias.

Frente al **cargo tercero**, contra una frase del párrafo 1° del artículo 60 relacionada con el efecto reparador que bajo ciertas circunstancias tienen los servicios de la oferta social del Estado, cita también las ya referidas reglas del artículo 25 de esta norma, que en su concepto demuestran la aplicación y acatamiento del principio de distinción, cuya supuesta infracción daría lugar a este reproche constitucional.

¹⁸ Citó la sentencia T-428 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa).

¹⁹ Sobre este aspecto citó la sentencia C-630 de 2011 (M. P. María Victoria Calle Correa).

En torno al **cargo cuarto**, sobre el alcance de la definición de víctimas del desplazamiento (inciso 1° del artículo 3° y parágrafo 2° del artículo 60), señaló que los actores no demostraron una efectiva vulneración del principio de igualdad. Agregó que estas normas son fruto de la autonomía del legislador, tanto como en otra decisión sobre la misma norma lo consideró la Corte²⁰. Indicó también que ni siquiera existen condiciones que hagan necesario un condicionamiento, como de manera subsidiaria lo solicitaron los actores, pues esta solución solo es posible cuando la norma acusada pudiera tener varias posibles lecturas o entendimientos y es necesario señalar cuál(es) se aviene(n) al texto constitucional, situación que en este caso no se presenta.

Sobre el **quinto cargo**, dirigido contra apartes de los párrafos 1°, 2° y 3° del artículo 61 y algunas expresiones contenidas en los artículos 66 y 67, explicó que esta Corte examinó ya lo relativo al límite temporal establecido en enero 1° de 1985, encontrándolo exequible²¹. Por otra parte, frente a las condiciones que han de rodear la declaración que las víctimas de desplazamiento deberán rendir ante el Ministerio Público, sostuvo que no resultan desproporcionadas, sino por el contrario razonables, en cuanto solo buscan establecer con la mayor precisión posible las circunstancias en que ocurrieron los hechos, con el ánimo de brindar una más adecuada protección a quienes han sufrido esa situación.

Respecto de la frase acusada en el artículo 67, en la que se prevé la posibilidad de que la condición de vulnerabilidad cese por los propios medios de las personas afectadas, considera que ello no implica la imposición de una carga desproporcionada a las víctimas, pues se trata de un hecho que ciertamente podría ocurrir, de manera voluntaria, y pese a las circunstancias de debilidad que afronta la víctima. De otra parte, sostiene que no haber contemplado esta posibilidad podría haber creado un incentivo perverso que impulsara a las víctimas a permanecer en esa condición de manera indefinida, al paso que haberla considerado favorece la sostenibilidad fiscal de que trata el actual artículo 334 superior y crea condiciones para el tratamiento equitativo de las víctimas y de los ciudadanos en general, pues todos ellos tienen derecho a ser apoyados por el Estado en caso de necesidad.

Acerca del **cargo sexto**, relacionado con el carácter restitutorio del derecho a la vivienda (artículo 123), nuevamente recuerda el interviniente que esta ley es un instrumento de justicia transicional, contexto dentro del cual se destacan los derechos a la verdad y a la justicia, mientras el de la reparación adquiere una connotación más amplia, más allá de lo puramente pecuniario²². Por estas razones considera incorrecto entender que cuando se habla de que el subsidio de vivienda y las demás prestaciones previstas en este artículo son medidas de restitución, ello implique el recorte de la reparación debida a las víctimas. En esta perspectiva, pide desestimar este cargo y declarar exequible esta norma.

²⁰ Se refiere a la sentencia C-052 de 2012 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

²¹ Sentencia C-250 de 2012 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

²² Sobre este aspecto cita la sentencia C-228 de 2002.

Frente al **séptimo cargo**, relativo al límite en la cuantía del subsidio de vivienda establecido en el artículo 125, plantea que la Corte no podría emitir sobre él un fallo de fondo, pues no cumple los requisitos mínimos para ello. Explica, entre otras razones, que el cargo no recae de manera precisa sobre el texto del artículo acusado, sino sobre la comparación que podría establecerse entre el monto máximo establecido en esta norma y los previstos en decretos reglamentarios previamente vigentes. Añade que los cargos son vagos e indeterminados, lo que impide tener por cumplido el criterio de certeza.

Sobre el **octavo cargo**, dirigido contra varias expresiones del artículo 132, que establece las principales reglas sobre la indemnización por vía administrativa, afirma que en lo relacionado con la expresión “*por núcleo familiar*” los actores cometen un error de interpretación, al entender que se excluye de la posibilidad de ser indemnizadas a las personas que no tienen familia. Estima que esta circunstancia descarta totalmente la posible prosperidad del cargo planteado.

Por último, frente a los cuestionamientos de los actores en torno a las posibles formas de indemnización administrativa, resalta que el mismo artículo 132 aclara que este reconocimiento no excluye las otras medidas de reparación desarrolladas por esta ley, y específicamente las de contenido no patrimonial. Por esta razón considera que este cargo debe desestimarse y la norma ser declarada exequible.

4.5. Del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Este Ministerio intervino, también mediante apoderado especial, quien efectuó algunas consideraciones sobre los alcances del derecho constitucional a la vivienda digna, y a partir de ello se refirió brevemente a los cargos formulados contra apartes de los artículos 123, 125 y 132 de la Ley 1448 de 2011.

Este interviniente llamó además la atención sobre varias otras disposiciones (no acusadas) de la Ley 1448 de 2011, que servirían como criterio de interpretación de los preceptos demandados, entre ellas el artículo 17 sobre el principio de progresividad, el 18 sobre gradualidad, el 19 sobre sostenibilidad económica, el 26 sobre colaboración armónica entre las entidades del Estado y el 27 sobre aplicación de los tratados y estándares internacionales sobre derechos humanos.

Entre otros aspectos destacó que el citado artículo 19 prevé la necesidad de que el Gobierno Nacional presente y apruebe un documento CONPES en el que se fijen las pautas sobre la sostenibilidad financiera de lo ordenado por esta ley²³. Explicó además los principales desarrollos que ese documento contiene respecto del derecho a la vivienda digna, los que a su entender guardan concordancia con varias de las disposiciones demandadas, entre ellos los artículos 123, 125 y 132.

Acerca del contenido acusado del **artículo 123**, relacionado con el hecho de considerar medidas de restitución las acciones previstas en esta ley en relación

²³ Informó también que este mandato se cumplió mediante la expedición del documento CONPES 3712 de diciembre 1° de 2011, del cual adjuntó copia.

con el derecho a la vivienda digna, destaca el interviniente que el rol de ese Ministerio dentro del marco de la Ley 1448 no es el de un reparador, sino el de un ejecutor de políticas y acciones definidas por la ley, lo que explicaría esa denominación. Por otra parte, destaca que en relación con este mismo tema se expidió más recientemente la Ley 1537 de 2012, por lo que las normas acusadas deben leerse conjuntamente con las de esta nueva ley. Destaca también que las medidas previstas en las disposiciones demandadas hacen parte del conjunto de acciones de reparación desarrolladas a lo largo de la Ley 1448 de 2011.

En cuanto al límite cuantitativo a los subsidios de vivienda de que trata el **artículo 125**, sostiene que existen varias normas²⁴ que determinan el monto máximo de los subsidios de vivienda según distintas circunstancias. Rechaza la acusación según la cual esta norma resulta regresiva, pues sostiene que los beneficios que esta ley ha establecido a favor de las víctimas deben ser mirados desde una perspectiva integral.

Sobre el último cargo, dirigido contra apartes del **artículo 132**, que contiene las principales reglas sobre indemnización administrativa, refuta el entendimiento de los demandantes en torno a las implicaciones del término “*por núcleo familiar*”, a partir de lo cual pide desechar el cargo en este punto, al tiempo que se abstiene de pronunciarse sobre los restantes segmentos acusados.

4.6 Intervenciones extemporáneas

Después de vencido el término de fijación en lista, se recibieron cuatro escritos más, presentados por los siguientes ciudadanos: i) por un apoderado especial del Senado de la República; ii) por el Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia; iii) por el Director de la Comisión Colombiana de Juristas, quien remite un escrito preparado en forma conjunta por distintas organizaciones sociales, y iv) por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación. Mientras que el primero, segundo y cuarto de estos escritos solicitaron declarar exequibles algunas o todas las disposiciones acusadas, el tercero de ellos formuló pretensiones semejantes a las de los actores²⁵. Sin embargo, en razón a su extemporaneidad, esos escritos no serán tenidos en cuenta en la presente providencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5487 de fecha diciembre 5 de 2012, el Procurador General de la Nación presentó a la Corte Constitucional su concepto de rigor sobre la presente demanda, al término del cual formuló diversas solicitudes en relación con los distintos cargos estudiados.

²⁴ La mayoría de ellas contenidas en decretos.

²⁵ El autor de este escrito informó que el texto presentado fue trabajado por un conjunto amplio de organizaciones sociales, de las cuales hacen parte quienes en el presente proceso obran como actores, y que el escrito que presenta es una demanda que contra las mismas normas presentaron ante esta corporación el 18 de octubre de 2012, que fue radicada bajo el expediente D-9362.

La primera de ellas tiene que ver con el segmento normativo acusado del artículo 3° “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” (cargo cuarto) sobre el cual recuerda que fue declarado exequible mediante sentencia C-781 de 2012. Alude también al fallo C-052 del mismo año, que tendría incidencia sobre la misma norma, y pide a la Corte estarse a lo resuelto en esas dos decisiones.

En segundo lugar, destaca que la ley de la cual hacen parte las disposiciones acusadas ha sido definida como un instrumento de justicia transicional, concepto respecto del cual transcribe un fragmento de un concepto anterior de esa oficina²⁶ y de una sentencia de este tribunal²⁷. Señala que para desarrollar un modelo de este tipo el órgano legislativo cuenta con un amplio margen de autonomía, como ya ha sido destacado por la jurisprudencia constitucional.

En lo relativo a la expresión demandada dentro del texto del artículo 51 (cargo primero) el Procurador respalda el argumento de los actores, pues considera discriminatorio que a las víctimas del conflicto se les exijan mayores requisitos que a otras personas para hacer efectivo el derecho a la educación, ya que para la generalidad de la población es gratuito en los niveles de preescolar, básica y media. Por consiguiente pide declarar inexecutable este aparte normativo.

Posteriormente se refiere a las glosas dirigidas contra el inciso 2° del artículo 60 y el inciso 2° del párrafo 1° de la misma norma (cargos segundo y tercero), las cuales considera provienen de una lectura parcial y descontextualizada de las referidas normas, lo que conduce a concluir que tales cargos no cumplen con el criterio de *certeza*, definido por esta corporación. Lo mismo ocurre, según sostiene, con la expresión “*por núcleo familiar*” que hace parte del artículo 132 (cargo octavo). En consecuencia, solicita a la Corte declararse inhibida para decidir sobre la exequibilidad de esas normas.

En otros casos, los relacionados con las expresiones demandadas de los artículos 61 y 67 (cargo quinto), respecto de las cuales consideran los actores que se impone a las víctimas cargas desproporcionadas para reivindicar sus derechos, sostiene el Procurador que no existe tal desproporción, y que los requisitos allí desarrollados son fruto de la ya comentada autonomía del legislador al crear y regular instrumentos de justicia transicional. En el caso del artículo 123 (cargo sexto), en el que se tratan como medidas de restitución las acciones previstas en materia de vivienda, considera que esa denominación no resulta incorrecta, pues no podría desconocerse el efecto que esas acciones pueden tener para aliviar la situación de las víctimas a que esta ley se refiere. Tampoco encuentra reparo en que, dentro del marco de un sistema de justicia transicional, la ley establezca un límite cuantitativo a alguna de las prestaciones establecidas, como ocurre en el artículo 125 con respecto al subsidio de vivienda (séptimo cargo). Por estas razones el concepto fiscal pide declarar la exequibilidad de todas estas disposiciones.

²⁶ Concepto 5207, expediente D-8593, previo a la sentencia C-052 de 2011.

²⁷ Sentencia C-771 de 2011 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

Finalmente, el Procurador analiza las distintas modalidades de indemnización administrativa, de que trata el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011, que son cuestionadas en el cargo octavo. Frente a ellos afirma no encontrar razón que conduzca a la inexecutable, pues se trata de medidas que indudablemente alivian, al menos parcialmente, la situación de vulnerabilidad de las víctimas. En consecuencia, pide a la Corte declarar la executable de estos apartes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, puesto que las disposiciones acusadas hacen parte de una Ley de la República.

2. Aclaración previa: existencia de cosa juzgada constitucional

Tal como lo señalaron la mayoría de los intervinientes y el Procurador General, debe señalarse que esta corporación se pronunció ya sobre la constitucionalidad de la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*”, que hace parte de las normas glosadas en el cargo cuarto de la demanda, la cual fue declarada executable mediante fallo C-781 de octubre 10 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa) en los términos previstos en esa providencia.

En el presente caso, esa expresión ha sido cuestionada en cuanto la remisión al artículo 3° contenida en el párrafo 2° del artículo 60, que define quiénes se consideran víctimas de desplazamiento forzado para efectos de esta ley, implica que este último concepto depende entonces del alcance de aquél. En esa medida, la supuesta indebida limitación del concepto de víctima que se derivaría de la expresión acusada, ocasionaría también una inconstitucional restricción de la noción de víctima de desplazamiento forzado, desarrollada en el párrafo 2° del artículo 60, también demandado en esta ocasión.

En la referida sentencia C-781 de 2012 la Corte analizó de manera exhaustiva el mismo argumento que en este caso se propone para sustentar la supuesta inexecutable de este elemento de la definición de víctimas, esto es, la posible indebida restricción del concepto, y la injusta exclusión, contraria al principio de igualdad, de quienes no encuadraren en él. A este respecto la Corte llegó a conclusiones distintas a lo sostenido por los entonces actores, al encontrar que ese concepto no resulta restrictivo, sino en cambio, suficientemente amplio, además de ser legítimo producto de la autonomía normativa del legislador.

Dos razones principales llevaron a esta decisión: De una parte, la interpretación amplia e incluyente que la jurisprudencia de este tribunal ha sostenido respecto del concepto de conflicto armado, lo que sensiblemente reduce la posibilidad de que resulten indebidamente excluidas personas que debieran ser admitidas bajo esa noción. De otra, el hecho de que la imposibilidad de ser reconocido como beneficiarios de la Ley 1448 de 2011 no trae consigo la absoluta desprotección

visualizada por los demandantes, en cuanto el sistema jurídico colombiano ofrece otras herramientas y mecanismos de defensa para la atención y la protección de los derechos de las demás víctimas, más allá de este importante instrumento recientemente aprobado.

Por consiguiente, encuentra ahora la Sala que esa decisión resolvió sobre los mismos aspectos que en este caso se han planteado, en lo que concierne al concepto desarrollado en el artículo 3°, tema sobre el cual existe entonces cosa juzgada constitucional. Sin embargo, no ocurre lo mismo frente a la regla contenida en el párrafo 2° del artículo 60 de la referida Ley 1448, sobre el cual no existe aún decisión de esta corporación. Así las cosas, en la presente sentencia la Corte resolverá sobre los cuestionamientos atinentes a esta última norma, para lo cual partirá del supuesto de que la definición del artículo 3°, a la cual remite la norma glosada en este caso, es conforme a la Constitución.

Finalmente, debe aclararse que no resulta relevante para lo aquí planteado el efecto de cosa juzgada constitucional derivado de la sentencia C-052 de 2012, citada por uno de los intervinientes, por cuanto la norma sobre la cual allí se decidió no es acusada en esta oportunidad.

3. Consideraciones previas sobre el contexto conceptual dentro del cual se inscribe la Ley 1448 de 2011 de la que hacen parte las normas acusadas y sobre el parámetro de constitucionalidad aplicable

La Corte estima oportuno plantear, antes de adentrarse en el estudio específico de los cargos de la demanda, algunas consideraciones generales pertinentes a todos o varios de ellos, relativas a las principales características de la ley de la cual hacen parte los preceptos acusados, y a los referentes de tipo constitucional que deberán aplicarse y ser tenidos en cuenta para decidir sobre aquéllos. En esa medida, estas reflexiones forman parte de las consideraciones con base en las cuales la Sala resolverá sobre cada uno de tales cargos, para lo cual dará alcance de ellas en la oportunidad correspondiente.

Así, debe en primer lugar recordarse que todas las disposiciones que en este caso han sido censuradas hacen parte de la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, que en tal medida, es usualmente denominada y conocida como la *Ley de Víctimas*.

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 ordinario²⁸, 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

²⁸ Entre ellas el Código Civil, el Penal, los respectivos estatutos procesales y el Contencioso Administrativo.

se previó temporal²⁹, 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 instrumentos³⁰. 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 especiales³¹.

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*

²⁹ Cfr. artículo 208.

³⁰ Principalmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2, numeral 2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos o *Pacto de San José* (artículo 2°), como también en lo pertinente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2°) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o *Protocolo de San Salvador* (artículo 2°), entre otros.

³¹ Se exceptúa únicamente lo relativo a la norma contenida en el 2° inciso del artículo 60 de esta ley, a la cual se refiere el cargo segundo de la demanda, según se explica en el espacio correspondiente.

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 vigente³², 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 transicional³³, 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 corrientes³⁴. 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,

³² Ver entre otros los artículos 28, 32, 114, 123, 127, 156, 176 y 207.

³³ Ver particularmente los artículos 1°, 8° y 9° de la Ley 1448 de 2011.

³⁴ La Corte ha analizado ampliamente los alcances de este concepto, por primera vez en la sentencia C-370 de 2006 (Ms. Ps. Cepeda Espinosa, Córdoba Triviño, Escobar Gil, Monroy Cabra, Tafur Galvis y Vargas Hernández), y en años más recientes en los fallos C-936 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-771 de 2011 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla). De igual manera ha discurrido sobre el tema en las distintas decisiones proferidas respecto a otras normas de la Ley 1448 de 2011 que ahora se analiza, entre ellas las sentencias C-052 de 2012 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), C-250 de 2012 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-253A de 2012 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-715 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-099 de 2013 (M. P. María Victoria Calle Correa).

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 lato³⁵. En este carácter deberán tenerse en cuenta varios documentos de las Naciones Unidas, entre otros los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos³⁶, 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 Desplazadas³⁷, 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 reparaciones³⁸.

En otro contexto, en lo específicamente atinente a la situación de las personas víctimas de desplazamiento forzado, deberá tenerse en cuenta, la existencia desde hace varios años de una grave situación de masiva vulneración de derechos, catalogada por esta Corte como un estado de cosas inconstitucional³⁹, que aún perdura⁴⁰. A ese respecto debe tenerse en cuenta que un escenario de este tipo, aunque de suyo temporal, puede prolongarse por un lapso relativamente considerable, durante el cual el Estado tiene el deber, aun cuando no fuere el causante directo de esa situación, de intentar avanzar a través de las distintas instituciones competentes hacia la solución de tales problemas, y cuando menos, de no contribuir a su agravamiento. En esta medida, la libertad de configuración normativa que es propia del legislador sufre algún grado de restricción, pues los preceptos que en tales condiciones se establezcan deberán tener en cuenta la referida situación y procurar contribuir a su superación.

Ahora bien, a partir de la perspectiva de especialidad que según se ha explicado caracteriza la *Ley de Víctimas*, debe anotarse que resulta impertinente como parámetro de constitucionalidad la invocación que en varios de los cargos de la

³⁵ Cfr. especialmente las sentencias C-278 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), T-967 de 2009 (M. P. María Victoria Calle Correa) y C-715 de 2012 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

³⁶ Documento contenido en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis M. Deng en 1998.

³⁷ Informe definitivo del Relator Especial, Paulo Sergio Pinheiro, aprobado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2005.

³⁸ Documento aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 60/147 en diciembre de 2005.

³⁹ Cfr. sentencia T-025 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) y sus posteriores autos de seguimiento.

⁴⁰ Cfr. en este sentido, entre otras, la reciente sentencia SU-254 de 2013 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

demanda se hace del principio de progresividad y la correlativa objeción que se plantea en torno a la presunta regresividad de varias de las cláusulas contenidas en las disposiciones atacadas.

Tres consideraciones esenciales respaldan este planteamiento, a saber: i) que el principio de progresividad es un parámetro de interpretación de los derechos económicos, sociales y culturales, a partir de la circunstancia de que en razón a su carácter prestacional, tanto el Estado como la ciudadanía aceptan que su goce efectivo no sea completo en un momento determinado, siempre que exista el firme compromiso de continuar ensanchando su cobertura a través del tiempo, criterio que no es de recibo en el presente caso, pues no todos los derechos sobre los cuales versa esta ley tienen ese carácter; ii) que tratándose de una regulación de carácter especial, su contenido concreto debe ser definido por el legislador en atención a los objetivos que se busca alcanzar, las condiciones específicas de los sujetos destinatarios y las particulares circunstancias en las que se expida dicha nueva regulación; iii) que según quedó dicho, la expedición de normas especiales no implica la derogación ni ningún otro tipo de afectación para las normas generales que en los demás casos regulan los mismos temas tratados por la restrictiva ley especial, situación necesaria para que pueda hablarse de una reducción en el disfrute efectivo de un derecho.

Con base en estos criterios generales, además de los específicos que en cada caso se requieran, la Corte aborda a continuación el análisis y resolución de cada uno de los reproches formulados contra la ley en cuestión.

4. Análisis de los cargos de la demanda

4.1. Primer cargo: Se dirige contra la expresión “... y cuando éstas no cuenten con recursos para su pago”, contenida en el primer inciso del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011. En todo caso cabe advertir, tal como lo señaló uno de los intervinientes, que el contenido y extensión de los cargos propuestos no coincide exactamente con el del aparte que los actores atacan como supuestamente inexequible, aspecto que más adelante será precisado.

La disposición acusada forma parte del Capítulo II sobre *Medidas de asistencia y atención a las víctimas* del Título III sobre *Ayuda Humanitaria, Atención y Asistencia*. Dentro de ese contexto, el artículo 51 impone a las distintas autoridades educativas la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar a las víctimas de que trata esta ley el acceso y la exención de costos académicos en los establecimientos oficiales en los niveles de educación preescolar, básica y media. Frente a esta regla, el aparte acusado tiene por efecto condicionar la exención de costos académicos a la carencia de recursos, según lo cual no todas las víctimas podrán gozar del beneficio previsto en esta norma.

Los actores consideran que esta distinción infringe los artículos 13 (igualdad), 44 (derechos de los niños), 67 (derecho a la educación) y 93 (sobre el deber de interpretar los derechos conforme a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia) Según aducen, la norma glosada impone a

las víctimas una carga desproporcionada que afecta el efectivo acceso a este derecho, resulta regresiva frente al alcance previamente reconocido al mismo, e iría en contravía de lo sostenido por la jurisprudencia de esta Corte, conforme a la cual la educación pública ha de ser gratuita al menos hasta el nivel de enseñanza básica.

En relación con este asunto, desde sus inicios, la jurisprudencia de este tribunal ha delineado las características generales que el texto superior le atribuyó a este derecho. En esa línea, la Corte ha sintetizado los contornos de la educación, en su doble condición de servicio público y derecho de todas las personas⁴¹. En esa última perspectiva, y vistas sus importantes implicaciones, en cuanto al aprovechamiento del conocimiento, el adecuado desenvolvimiento en la vida en sociedad y la productividad laboral, entre otros factores, la Corte ha reconocido que se trata de un derecho fundamental, si bien tiene una inescindible faceta de carácter prestacional.

Frente al tema de los costos educativos, la exequibilidad o no del aparte acusado depende entonces de manera directa del nivel hasta el cual la gratuidad del servicio educativo deba ser garantizada por exigencia constitucional. A este respecto, un primer y esencial parámetro relevante se encuentra en el artículo 67 inciso 4° del texto superior, que si bien plantea como regla el carácter gratuito de este servicio en las instituciones del Estado, reconoce de manera expresa la viabilidad de exigir derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. A partir de este supuesto, el artículo 187 de la Ley General de Educación⁴² estableció en cabeza del Gobierno Nacional la competencia para regular el cobro de tales derechos, y encargó a las Secretarías de Educación la responsabilidad de ejercer la inspección y vigilancia sobre el correcto ejercicio de esta posibilidad.

Sin embargo, en años más recientes, y precisamente a raíz de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra la norma legal que viene de referirse⁴³, la Corte aclaró que esta posibilidad y la consiguiente facultad gubernamental solo puede entenderse referida a la educación secundaria, media y superior, por cuanto la educación básica primaria debe ser gratuita en todos los casos.

Así lo determinó este tribunal a partir de un análisis sistemático de los distintos criterios constitucionales relevantes, incluyendo: i) los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República de Colombia, varios de los cuales prevén que la gratuidad de este servicio deberá cubrir todos los años correspondientes al nivel básico primario⁴⁴; ii) el texto del artículo 41 de la Constitución vigente hasta 1991 (incorporado por Acto Legislativo 01 de 1936), que de igual manera disponía que “*La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado*”; iii) la evidencia histórica disponible sobre el proceso de

⁴¹ Ver, entre los fallos de años más recientes, las sentencias T-671 de 2006 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), C-787 de 2006 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-428 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa).

⁴² Ley 115 de 1994.

⁴³ Sentencia C-376 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴⁴ Entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13.2), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (artículo 28) y el Protocolo de San Salvador (artículo 13).

aprobación del actual artículo 67 en la Asamblea Constituyente de 1991, del que bien puede concluirse que la intención del constituyente fue mantener el parámetro plasmado en la norma superior entonces vigente, lo que sin embargo no quedó explícitamente reflejado en el texto finalmente aprobado, cuya falta de claridad ha dado lugar a la especulación sobre el alcance de este principio; iv) el artículo 44 superior, que establece que la educación es un derecho fundamental de los niños, pues la gratuidad de este servicio es uno de los mecanismos que ayuda a asegurar su accesibilidad, y con ella la plena efectividad de ese derecho.

Con base en estos elementos, como también en la reflexión sobre los graves efectos que la ausencia de gratuidad de la educación pública puede generar en el acceso efectivo a este derecho fundamental de los niños, la Sala concluyó que la norma superior en comento ha de entenderse e interpretarse de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales sobre derechos humanos vigentes para Colombia, a partir de lo cual se asume que la gratuidad de la educación pública abarca como mínimo los años de enseñanza básica primaria, existiendo frente a los restantes niveles un deber de ampliación progresiva a cargo del Estado. Con apoyo en esa premisa, este tribunal declaró condicionalmente exequible la norma que había sido acusada, precisando que la facultad atribuida al Gobierno Nacional no aplica en lo relacionado con la educación básica primaria, pues ésta es gratuita en todos los casos. Pero además de ello, precisó que el alcance de la garantía constitucional es en realidad superior al que resulta de la sola literalidad del texto que se viene comentando (inciso 4° del artículo 67).

De otra parte, y según se explicó en el numeral anterior, debe recordarse que la norma parcialmente acusada es de carácter especial, pues a partir del objeto y alcance delimitados en sus artículos 1° y 2°, la Ley 1448 de 2011 establece ciertos servicios y beneficios especiales en favor de las personas definidas como víctimas por su artículo 3°, cuya extensión concreta depende entonces de la autónoma decisión del legislador. Bajo esta premisa, la cobertura de tales beneficios podría ser diferente, mayor o menor, a la determinada por las leyes de carácter general, en cuanto usualmente las reglas especiales representan un *plus* de carácter voluntario, que acrece la protección ofrecida a la generalidad de las personas y ciudadanos. Al mismo tiempo, la perspectiva podría ser otra, si como ocurre en este caso, la prestación de que se trata ha sido reconocida como un derecho fundamental, cuyo contenido mínimo es garantizado por el estatuto superior y/o por otras normas integrantes del bloque de constitucionalidad.

Con todo, encuentra la Sala que la regla acusada no necesariamente resulta contraria al texto constitucional, pues según puede advertirse, en lugar de restringir la posibilidad de que *“las víctimas señaladas en la presente ley”* accedan a la educación en los establecimientos oficiales, lo que esa norma prevé es, precisamente, la posibilidad de que no haya lugar a cobro alguno, en caso de que los educandos y/o sus familias carezcan de recursos para atender el pago de los respectivos costos académicos. En esta medida, no se excluye a los niños del derecho a la educación, el que en términos del artículo 67 superior comprende como mínimo un año de educación preescolar y nueve de educación básica.

De otra parte, debe también recordarse que por el hecho de encuadrarse en alguna de las distintas hipótesis que conforme a lo previsto en su artículo 3° permiten ser considerado *víctima* para los efectos de esta ley, se presume que tales personas se encuentran en situación de vulnerabilidad, razón por la cual sería el Estado quien tendría la carga de probar que los interesados en acceder al beneficio previsto en esta norma sí tienen la posibilidad de cubrir los costos respectivos. De esta manera, salvo que medie la referida prueba, caso en el cual debería aplicarse la excepción que se viene comentando, las víctimas tienen derecho a la prestación del servicio educativo de que trata esta norma.

Las anteriores reflexiones son suficientes para concluir que no se abre paso el primer cargo de la demanda, relativo al aparte demandado del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, la Corte encuentra necesario efectuar dos breves precisiones adicionales en torno a las razones con que los demandantes y los intervinientes debatieron sobre este tema.

La primera de ellas tiene relación con el hecho de que se cuestione el contenido de esta regla bajo el supuesto de que ella resulta regresiva. Como ya se indicó, la Sala estima desacertada esta perspectiva, pues el principio de progresividad y la prohibición de regresividad se predicen del nivel global de cobertura y disfrute de un determinado derecho, del tipo de los económicos, sociales y culturales, a partir de su reconocimiento por normas de carácter general. Empero, como en varias ocasiones se ha señalado a lo largo de esta providencia, la *Ley de Víctimas* es una ley de carácter especial, a través de la cual se otorgan ciertos beneficios a personas en situaciones así mismo precisas, lo que en nada afecta el nivel de disfrute de un derecho como la educación, previamente alcanzado y reconocido por las leyes ordinarias que regulan la materia⁴⁵. Bajo esta consideración resulta errado cuestionar el alcance de un determinado beneficio desarrollado por esta ley por su supuesto carácter regresivo.

La segunda atiende a un aspecto de la defensa contenida en la intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y otras entidades oficiales, quienes procuraron sustentar la exequibilidad de esta regla a partir de los desarrollos contenidos en un posterior decreto reglamentario⁴⁶.

Sobre este aspecto, debe la Sala reiterar que los actos administrativos que con ese objetivo expida el Presidente de la República en ningún caso pueden aducirse como prueba ni indicio sobre el real contenido de la norma legal acusada, conclusión que se sustenta en varias razones de fondo, relacionadas con la naturaleza jurídica de los decretos reglamentarios, entre ellas: i) que siendo la ley y el decreto normas cuya expedición corresponde a distintas autoridades, mal podría sostenerse que el contenido de este último sirva para inferir los alcances y la real intención del órgano legislativo que expidió aquélla; ii) que en su auténtico sentido, la potestad reglamentaria (art. 189, num.

⁴⁵ En este caso la ya mencionada Ley 115 de 1994.

⁴⁶ Decreto 4807 de 2011, por el cual se reglamentan unos artículos de la Ley 715 de 2001 (Orgánica de la Distribución de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales) y de la Ley 1450 de 2011, contentiva del actual Plan Nacional de Desarrollo.

11° Const.) no es una herramienta válida de interpretación de las leyes, sino apenas un mecanismo de instrucción de la suprema autoridad administrativa a los restantes miembros de la Rama Ejecutiva, sobre la mejor forma de ejecutar aquéllas; iii) en directa consonancia con el punto anterior, que el mecanismo de interpretación de las leyes a través de otras normas previsto por la Constitución es fundamentalmente la expedición de una nueva ley por parte del Congreso de la República (art. 150, num. 2° Const.); iv) que al provenir de una autoridad diferente al órgano legislativo, el decreto reglamentario bien podría en realidad exceder o alterar el auténtico contenido de la ley reglamentada, caso en el cual es posible solicitar su nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁴⁷. Así las cosas, la referida explicación resulta totalmente improcedente como argumento demostrativo de la exequibilidad de esta norma.

De otra parte, debe recordarse que los actores también cuestionaron esta norma por razones diferentes a la ya analizada gratuidad de la educación, que de resultar aceptables podrían también ocasionar su inexecuibilidad. Sin embargo, es necesario señalar que estas otras alegaciones son genéricas y confusas, y no alcanzan a demostrar ninguna otra forma de vulneración a la norma superior que pudiera generar la inconstitucionalidad de este precepto.

Así por ejemplo, los incipientes planteamientos de los demandantes en el sentido de que la inclusión de esta norma dentro del capítulo de *Medidas de Asistencia y Atención a las Víctimas* desconoce el carácter de derecho que es inherente a la educación, o de que esta ley no contiene una real salvaguarda de ese derecho, pueden ser fácilmente desvirtuados con solo recordar que el artículo 51, tanto como todos los demás preceptos que integran esta ley es una norma de carácter especial, que incorpora beneficios dirigidos a sujetos específicos, y que por lo tanto no deroga ni afecta de ninguna otra manera las normas que contienen el desarrollo principal del derecho a la educación.

Así las cosas, una vez agotado el estudio de las razones de posible oposición a la Constitución planteadas por los actores, se concluye que ninguna de ellas alcanza a afectar la constitucionalidad de este precepto. En consecuencia, se declarará exequible el aparte demandado, por los cargos analizados.

4.2. Segundo cargo: En este caso se cuestiona el segundo inciso del artículo 60 de la Ley 1448 según el cual *“Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes.”* Los actores alegaron que esta regla resulta contraria a la Constitución, en cuanto supone la derogación de aquellas normas legales existentes con anterioridad a esta ley, dictadas con el fin de proteger a las personas víctimas del desplazamiento forzado, que tengan un mayor alcance protector que la nueva norma. Señalaron que la aprobación de esta nueva ley no debe conducir a la desaparición de las normas anteriores, pues ello crea una situación de regresividad que va en contravía del texto superior.

⁴⁷ Según lo prevé el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011.

En sustento de este planteamiento, los actores aluden a la existencia de un estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corte con respecto al tema del desplazamiento forzado, así como a la existencia, en otras varias decisiones de este tribunal⁴⁸, de referencias relacionadas con el carácter progresivo de la atención que el Estado debe brindar a la población víctima de esta situación.

A partir de estas reflexiones, debe la Corte determinar si resulta contrario a la Constitución que el legislador decida privilegiar la vigencia de esta nueva ley en cuanto regula la situación de las víctimas de desplazamiento forzado, por encima de las demás normas legales que previamente hubieren desarrollado la materia, como sería principalmente la Ley 387 de 1997 y las demás que posteriormente la hayan modificado.

Antes de avanzar hacia la solución de ese interrogante, debe la Corte precisar que pese a su aparente coincidencia, el efecto práctico de esta norma es distinto al de la ya comentada regla incluida en el artículo 208 de la misma ley, según la cual ésta “*deroga todas las disposiciones que le sean contrarias*”. Ello por cuanto, según se explicó, la regla sobre derogatoria tácita contenida en el citado artículo 208 solo alcanza a aquellas normas que tengan el mismo grado de especialidad que las que integran la nueva ley, pero deja incólumes los preceptos de carácter general que regulan los mismos temas frente a escenarios diferentes a los previstos en su artículo 3°. En cambio, el inciso cuya exequibilidad ahora se estudia, podría traer como resultado la derogación de todas las normas que con anterioridad a la *Ley de Víctimas* hubieren regulado los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado en forma distinta a como ésta lo hace, hipótesis que incluiría, entre otras normas, la Ley 387 de 1997 y las que posteriormente la hubieren modificado y/o reglamentado

Ese resultado sería entonces contrario a la línea predominante a lo largo del articulado de la Ley 1448 de 2011, que como se explicó, evita derogar cualquier normatividad específica, con lo cual deja a salvo la regulación de carácter general aplicable en los demás casos a los mismos temas por ella tratados, lo que es congruente además con el carácter temporal que es propio de esta preceptiva. Por otra parte, esta regla parecería entrar en contradicción con la contenida en el inciso inmediatamente precedente, según la cual la política pública para la prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada plasmada en la Ley 387 de 1997 hace parte de la normatividad que durante la vigencia de esta ley se aplicará en la atención de tales víctimas. Sin embargo, a partir de la redacción empleada, su efecto parece ser suficientemente claro, y supondría la desaparición de aquellas normas sobre el mismo tema que por ser de distinto contenido deberían asumirse contrarias a la nueva ley⁴⁹. Ello afectaría negativamente sobre todo a las víctimas de desplazamiento forzado que al no encuadrar en las definiciones de los artículos 3° y 60 de la nueva ley, no podrían recibir los beneficios en ella previstos.

⁴⁸ Los actores citan entre otros la sentencia T-068 de 2010 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y el auto A-219 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴⁹ Esta impresión podría verse adicionalmente reforzada por algunas de las novedades contenidas en el Título V de esta ley sobre *Institucionalidad para la Atención y Reparación de las Víctimas*, que implicarían el tácito desmonte de la institucionalidad previamente existente dentro del marco de la Ley 387 de 1997.

Al margen de esa circunstancia, pero a partir de ese presunto efecto derogatorio, la censura de esta regla envuelve un cuestionamiento a la facultad derogatoria que de ordinario tiene el Congreso frente a las leyes previamente expedidas, por expresa disposición del numeral 1° del artículo 150 superior. Recientemente, la Corte tuvo oportunidad de discurrir sobre este aspecto en el fallo C-630 de 2011 (M. P. María Victoria Calle Correa)⁵⁰, ocasión en la cual este tribunal reiteró pronunciamientos anteriores en los cuales precisó que esa posibilidad es libre y puede ejercerse en cualquier momento, según lo decida el órgano legislativo, en desarrollo del principio democrático.

Con todo, en esas mismas decisiones la Corte advirtió que ello no puede hacerse de manera arbitraria, pues excepcionalmente existen razones constitucionales que imponen límites a la configuración del legislador sobre asuntos específicos. Empero, sin perjuicio de esta circunstancia, es claro que la decisión legislativa que deroga una ley preexistente es, por regla general, un acto soberano del Congreso, que en cuanto tal no puede ser cuestionado en sí mismo, salvo en cuanto ello genere infracción de un precepto superior específico, o en su caso, de una norma aceptada como parte integrante del bloque de constitucionalidad.

Sobre la posibilidad de derogar las leyes mediante la aprobación de nuevas leyes y su carácter autónomo, expresó esta Corte en la sentencia C-529 de 1994:

“Si el legislador careciera de competencia para cambiar o suprimir las leyes preexistentes se llegaría a la absurda conclusión de que la normatividad legal tendría que quedar petrificada. Las cambiantes circunstancias y necesidades de la colectividad no podrían ser objeto de nuevos enfoques legislativos, pues la ley quedaría supeditada indefinidamente a lo plasmado en normas anteriores, que quizá tuvieron valor y eficacia en un determinado momento de la historia pero que pudieron haber perdido la razón de su subsistencia frente a hechos nuevos propiciados por la constante evolución del medio social en el que tiene aplicación el orden jurídico.

Estamos, pues, frente a una facultad que no es posible desligar de la función legislativa por cuanto es connatural a ella, toda vez que el legislador está llamado a plasmar, en el Derecho que crea, las fórmulas integrales de aquello que, según su apreciación, mejor conviene a los intereses de la comunidad. Por ello no es extraño que estime indispensable sustituir, total o parcialmente, el régimen jurídico por él mismo establecido, con el objeto de adecuar los nuevos preceptos a los postulados que inspiran su actividad.”

En la misma línea, señaló también este tribunal, algunos años después:

⁵⁰ En esta sentencia se examinó la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010, que derogó los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, y con ello causó la desaparición de los incentivos que tales normas establecían a favor de las personas que ejercieran una acción popular en defensa de los derechos colectivos. En esta sentencia se citaron también, en relación con los alcances de la facultad de derogar las leyes preexistentes, los fallos C-529 de 1994 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo) y C-778 de 2001 (M. P. Jaime Araújo Rentería).

“La derogación de las leyes encuentra entonces sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas.”⁵¹

Ahora bien, según se advirtió, la Corte ha reconocido que no obstante el carácter amplio y autónomo de la facultad derogatoria de las leyes, existen algunos límites a esa posibilidad, derivados de la misma norma superior. Entre ellos puede destacarse el contenido en el artículo 53 de la carta política, conforme al cual el legislador no podría desconocer los contenidos mínimos del derecho laboral que en ese precepto fueron desarrollados, o la prohibición de la llamada derogación retroactiva, mediante la cual se pretendiera desconocer la vigencia de derechos adquiridos consolidados durante la vigencia de una determinada normatividad, situación que iría contra lo establecido en el artículo 58 de la Constitución. Un tercer caso sería la ya comentada posible infracción al principio de progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales y a la prohibición de regresividad, que es el argumento con el que en este caso se cuestiona la regla contenida en el 2º inciso del artículo 60 parcialmente acusado.

En todo caso, según se explicó en páginas precedentes, el contenido de la *Ley de Víctimas* no puede ser analizado desde esta óptica, pues 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, organice la prestación de los servicios para ello requeridos o desarrolle sus alcances específicos, que es el principal ámbito de incidencia de este principio. Se trata, en cambio, de un conjunto sistemático de reglas directamente enfocadas a la plena recuperación de las llamadas *víctimas*⁵², denominación que en este caso alude a un conjunto de personas afectadas por unos acontecimientos específicos y claramente delimitados, incluso cronológicamente, mediante el desarrollo de acciones de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de todas ellas. Es este un escenario particular que por su misma naturaleza carece incluso de un parámetro normativo anterior con el cual ser comparado, lo que sin duda resulta necesario para, eventualmente, predicar que ha habido una alteración de carácter progresivo o regresivo en el disfrute de determinado(s) derecho(s).

En la misma línea, la Sala debe precisar también que el adjetivo *progresivo(a)* y el concepto de *progresividad*, de uso frecuente tanto en diversas normas como en distintas decisiones de este tribunal, no siempre tiene un alcance unívoco identificable con la prohibición de regresividad que debe caracterizar el disfrute

⁵¹ Sentencia C-443 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), reiterada en posteriores pronunciamientos, entre ellos las sentencias C-778 de 2001 y C-952 de 2007 (en ambas M. P. Jaime Araújo Rentería).

⁵² Definidas a partir de las reglas contenidas en el ya comentado artículo 3º.

de los derechos sociales, económicos y culturales⁵³. En ese sentido, por ejemplo, el concepto de *progresividad* plasmado en el artículo 17 de la misma Ley 1448 de 2011 es uno de los principios generales que iluminan la interpretación y aplicación de esta norma, y en tal medida alude al propósito de procurar que las prestaciones y beneficios por ella desarrollados alcancen, dentro del universo de sus destinatarios, a un número creciente de personas a través del tiempo, pero no como lo entienden los actores, a un límite a la facultad legislativa de rediseñar el contenido de las normas mediante las cuales se persiguen estos cometidos.

Sin embargo, pese a la inaplicabilidad de este criterio frente a la *Ley de Víctimas*, no es menos cierto que si debiera entenderse derogada o de otra forma modificado el contenido de la Ley 387 de 1997 como consecuencia de las diferencias existentes entre ella y la nueva Ley 1448 de 2011, que pese a regular una situación de doble victimización⁵⁴ contiene un tratamiento más incipiente y mucho menos amplio de este grave fenómeno⁵⁵, ello supondría un menor grado de protección y cobertura al previamente disponible en beneficio de las personas víctimas del desplazamiento forzado. Este escenario, además de implicar visible contrasentido, así como infracción al deber que el legislador tiene de no agravar con sus acciones las situaciones que han sido definidas como estados de cosas inconstitucionales, traería consigo la parcial desatención por parte del Estado colombiano de importantes compromisos a su cargo, atinentes a la protección de los derechos de estas personas, la mayoría de los cuales han sido además reconocidos por la Corte como parte integrante del bloque de constitucionalidad.

Concretamente, en criterio de la Sala, una reducción en el grado de protección reconocido por la ley a las personas víctimas de desplazamiento forzado implicaría para el Estado colombiano, incumplimiento del deber plasmado en los principales tratados de derechos humanos y de derechos sociales económicos y culturales, de adoptar disposiciones de derecho interno apropiadas para garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos por esos tratados⁵⁶. De igual manera supondría ignorar el mandato contenido en los ya referidos *Principios Deng* sobre el tema del desplazamiento forzado, en particular los desarrollados en los puntos 1 y 3 sobre goce de todos los derechos en condiciones de igualdad y sobre el deber particular que tienen los Estados de proteger y brindar asistencia humanitaria a las víctimas de desplazamiento que se encuentren en su territorio.

Al mismo tiempo, ello acarrearía también desatención de los fines esenciales del Estado contenidos en el artículo 2° de la Constitución Política, pues implicaría

⁵³ Derivado de la regla prevista en el artículo 48 superior sobre ampliación progresiva de la cobertura en seguridad social.

⁵⁴ La de las víctimas del conflicto armado interno en los términos de su artículo 3°, que además han sido afectadas por el desplazamiento forzado.

⁵⁵ Entre ellas la aplicación de una definición de víctimas de distinta cobertura a la previamente empleada por la Ley 387 de 1997, aspecto que los actores plantearon en el cuarto cargo de esta demanda, y que la Corte analiza en el espacio correspondiente.

⁵⁶ Entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2, numeral 2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos o *Pacto de San José* (artículo 2°), como también en lo pertinente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2°) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o *Protocolo de San Salvador* (artículo 2°).

un menor grado de cumplimiento efectivo del deber de proteger a las personas víctimas de esta situación en cuanto a su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, así como un más precario desarrollo de los deberes sociales a cargo del Estado. Finalmente, también traería consigo infracción al deber previsto en el 2° inciso del artículo 13 superior, conforme al cual el Estado debe promover las condiciones para garantizar la real y efectiva vivencia de la igualdad reconocida por el texto constitucional y adoptar medidas adecuadas en beneficio de grupos discriminados o marginados.

A partir de estas consideraciones, y visto que en efecto la regla contenida en el segundo inciso del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 podría ser interpretada, como lo entienden los actores, como derogatoria de la Ley 387 de 1997 y de otras normas previamente existentes en beneficio de la población desplazada, la Sala declarará inexecutable la expresión “*que no contraríen la presente ley*” y executable por los cargos analizados el resto del referido segmento normativo, lo que excluye entonces la posibilidad de que se considere derogada esa preceptiva que, conforme se ha explicado, continúa plenamente vigente, y debe ser aplicada al caso de todas aquellas personas víctimas de desplazamiento forzado que no puedan acceder a los beneficios desarrollados por la Ley de Víctimas.

4.3. Tercer cargo: Tiene por objeto la regla contenida en el segundo inciso del párrafo 1° del mismo artículo 60 de la ley parcialmente demandada, en cuanto establece que la oferta de servicios de atención a las víctimas del desplazamiento forzado tiene efecto reparador, con excepción de la atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición. En este caso los actores sustentan su glosa en la presunta infracción del *principio de distinción*, conforme al cual no pueden confundirse las medidas de reparación ni las de ayuda o asistencia humanitaria con la prestación de servicios sociales a cargo del Gobierno, principio que según aducen, ha sido ampliamente referido por la jurisprudencia de esta Corte, de otros tribunales nacionales y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Más allá de esta reflexión, la demanda no señala normas superiores específicas que se consideren infringidas por el segmento acusado.

A partir de esta última circunstancia, varios de los intervinientes solicitaron a la Corte declararse inhibida para decidir sobre este cargo, al encontrarse ausentes varios de los elementos que la jurisprudencia⁵⁷ ha considerado indispensables para una decisión de este tipo, particularmente los criterios de *pertinencia* y *especificidad*. Pese a que esa reflexión resulta acertada, al menos parcialmente, en aplicación del principio *pro actione*, esta Corte considera viable resolver acerca de este cuestionamiento, teniendo en cuenta que existe una aceptable claridad sobre las razones del mismo, así como el hecho de que, efectivamente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el referido *principio de distinción*, como un criterio relevante para el análisis de constitucionalidad de las normas a través de las cuales se brinde atención y protección a las víctimas, en escenarios como el regulado por la Ley 1448 de 2011.

⁵⁷ Principalmente la sentencia C-1052 de 2001, ampliamente reiterada.

Así por ejemplo, es necesario recordar que esa diferenciación fue acogida por esta Corte en la sentencia C-1199 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), como fundamento para declarar inexecutable una regla contenida en la Ley de Justicia y Paz, que dentro de ese contexto establecía que “*Los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas, de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación*”⁵⁸.

En esa oportunidad, previa la plena diferenciación de los distintos conceptos que según los actores habían sido indebidamente confundidos, esto es la asistencia humanitaria a las víctimas, los servicios sociales del Gobierno y la reparación, la Corte determinó que la equiparación prevista en esa norma resultaba contraria al ordenamiento superior. Como sustento de esa decisión la Sala tuvo en cuenta, entre otros aspectos, el hecho de que esas distintas tareas corresponden también a diversos sujetos, pues por ejemplo la reparación se encuentra a cargo de los victimarios, y solo subsidiariamente debe ser cubierta por el Gobierno, razón por la cual esos dos conceptos no podrían superponerse. De igual manera, destacó que la norma jurídica acusada empleaba una forma verbal imperativa, que no dejaba espacio a ningún entendimiento diferente al de que, en todos los casos, debería aceptarse esta particular forma de reparación.

Al dilucidar el alcance de la norma entonces impugnada en relación con el de las demás disposiciones que conforman la ley de la cual ella hace parte, la Corte reconoció la dificultad derivada del hecho de no existir a nivel normativo una definición de *servicios sociales*. A partir de ello, indicó que pueden entenderse bajo esta denominación las actividades permanentes y habituales del Gobierno, desarrolladas por él mismo o bajo su coordinación y/o supervisión, destinadas a satisfacer necesidades de carácter general de la población, en particular aquellas relacionadas con los derechos a los que la carta política les atribuye un carácter social, o cuya prestación origina gasto público social. A continuación este tribunal volvió sobre el concepto de *reparación*, ese sí ampliamente decantado, tanto por la jurisprudencia constitucional como por el legislador y por los organismos internacionales de derechos humanos, resaltando que aquélla no se agota en lo puramente patrimonial, puesto que abarca otras facetas tales como la restitución, la rehabilitación y la satisfacción⁵⁹. Al comparar esos elementos, este tribunal concluyó que el desarrollo de las actividades reconocidas como servicios sociales del Gobierno no podría ser considerado parte de la reparación, como el legislador en su momento lo dispuso.

De otra parte, también en sede de revisión de tutela, en el reciente fallo SU-254 de 2013 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), este tribunal reiteró la importancia del principio de diferenciación entre las auténticas medidas de reparación y los servicios sociales del Gobierno y su fundamento constitucional. Destacó además que este criterio fue expresamente recogido y ampliamente desarrollado por el artículo 25 de la *Ley de Víctimas*, a partir de lo cual aquel tuvo determinante incidencia en las decisiones individuales que en ese caso se adaptaron.

⁵⁸ Ley 975 de 2005, artículo 47, inciso 2°.

⁵⁹ Según el concepto contenido en el artículo 8° de la misma Ley 975 de 2005.

En el presente caso el juicio de constitucionalidad del precepto demandado depende también del alcance de los conceptos que conforman esa regla. En esa medida, deberá dilucidarse a qué se refiere el vocablo *esta oferta* con el que se inicia este enunciado normativo, además de lo cual se deberá volver sobre el concepto de *reparación*, al que alude el efecto que la norma atribuye a la oferta.

El término *oferta*, y en algunos casos *oferta institucional*, aparece en varias ocasiones a lo largo del texto de la Ley 1448 de 2011, por ejemplo en el capítulo de *Principios Generales*⁶⁰, en algunas de las normas sobre *Atención a las Víctimas del Desplazamiento Forzado*⁶¹ y especialmente a lo largo del Título V sobre la llamada *Institucionalidad para la Atención y Reparación a las Víctimas*⁶². Aunque ninguna de estas normas incorpora una definición de este término, del contexto que resulta de tales referencias, podría asumirse que el término *oferta institucional* o simplemente *oferta*, se refiere a todo el sistema de prestaciones y beneficios creados y desarrollados por esta ley en favor de las víctimas determinadas por su artículo 3º, es decir, lo mismo que el artículo 1º ibídem sobre el objeto de esta ley describió como “*un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas (...) que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición*”.

Ahora bien, la oferta a que se refiere la norma acusada es, según lo aclara el primer inciso de este mismo párrafo, la que va dirigida a la población desplazada. Para conocer cuál es su contenido específico, es necesario referirse también al primer inciso del mismo artículo 60, según el cual “*La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten*”. Así, esta oferta estaría constituida principalmente por los servicios y beneficios determinados en las disposiciones del Capítulo III del Título III de esta ley, que comienza precisamente con el artículo 60 del que hace parte la norma acusada, los cuales se suman a las garantías y derechos establecidos hace ya varios años en la referida Ley 387 de 1997.

Sin embargo, examinado con atención el contenido de este capítulo (artículos 60 a 68), se observa que el mismo no desarrolla los beneficios específicos que compondrían esa oferta, sino que apenas plantea las reglas que determinarán quiénes se entienden como víctimas de desplazamiento forzado para los efectos de esta ley, entre ellas: i) las que regulan la declaración que tales personas deberán rendir para informar a las autoridades sobre su calidad de víctimas de desplazamiento; ii) las que establecen las etapas de la atención humanitaria a que ellas tendrán derecho; iii) las que determinan la forma como se cumplirán los retornos y reubicaciones; iv) las que regulan la forma como podrá evaluarse

⁶⁰ Artículo 32, numeral 4º.

⁶¹ Párrafo 1º del artículo 60, cuyo inciso 2º es la norma que en este caso se demanda y artículo 68.

⁶² Artículos 161, 168, 172, 173 y 197.

más adelante si han cesado las condiciones de vulnerabilidad de las personas que habían sido desplazadas, y las consecuencias de esa cesación.

Al mismo tiempo, se observa también que las normas de la Ley 1448 sobre atención a las víctimas de desplazamiento forzado no se limitan en realidad a las contenidas en ese capítulo, pues en otros apartes de esta ley son mencionadas las víctimas de desplazamiento o se establecen reglas que los benefician. Entre ellas se destacan las atinentes al tema de restitución de tierras, desarrolladas a lo largo del Capítulo III del Título IV, las relativas a la restitución de vivienda (art. 123), las normas sobre indemnización por vía administrativa (art. 132) y garantías de no repetición (art. 148), así como muchas de las normas del Título V de esta ley sobre *Institucionalidad para la Atención y Reparación a las Víctimas*, en cuanto establecen funciones en cabeza de distintas autoridades del Estado relacionadas con la atención a las víctimas de este grave fenómeno social. Esta circunstancia permite concluir que la oferta a que se refiere la norma acusada no se reduce a lo establecido en el solo Capítulo III del Título III del cual ella hace parte, sino que abarca también otras disposiciones de la misma ley, además de las contenidas en la pluricitada Ley 387 de 1997.

Por su parte, la reparación es un concepto altamente protagónico, posiblemente el más importante de la *Ley de Víctimas*, y en tal medida aparece mencionado en la mayor parte de sus artículos. Así, en primer lugar, el artículo 25, ubicado en el Capítulo de *Principios Generales* señala los distintos aspectos que componen el derecho a la reparación integral, e incorpora sin mencionarlo expresamente el ya referido *principio de distinción*. Más adelante, el extenso Título IV de esta ley⁶³ tiene por objeto precisamente las acciones de *Reparación de las Víctimas*, a partir de lo cual su artículo 69, si bien no define directamente el concepto, señala como medidas que tienen este carácter las que “*propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica*”.

La Sala observa que esta última descripción corresponde a una noción amplia y comprehensiva de lo que significa la reparación de las víctimas, a partir de lo cual puede concluirse que la Ley 1448 emplea este trascendental concepto al menos bajo dos distintas perspectivas complementarias: una genérica, que en cuanto tal alude a la totalidad de las acciones en beneficio de las víctimas desarrolladas a todo lo largo de su preceptiva, y otra más estricta, que corresponde al concepto de reparación propio del derecho penal, como garantía esencial de las víctimas del hecho punible junto con la verdad y la justicia, el cual ha sido profusamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional, con mayor frecuencia durante la última década⁶⁴. Una razón adicional para así entenderlo tiene que ver con el hecho de que si bien la mayoría de las situaciones previstas en el artículo 3° de esta ley tienen el carácter de hechos punibles, muchos de los beneficios en ella desarrollados, especialmente dentro de su Título IV, pueden ser alcanzados sin depender de la previa demostración de un delito ni del establecimiento de la correlativa responsabilidad penal.

⁶³ Artículos 69 a 152.

⁶⁴ Ver entre muchas otras las sentencias C-370 de 2006, C-060 y C-738 de 2008 y C-409 de 2009.

A partir de la anterior distinción, y a efectos de resolver sobre la exequibilidad del aparte normativo acusado, la Sala entiende que cuando aquélla habla de efecto reparador, lo hace bajo una perspectiva amplia de dicho concepto, que consiste entonces en el efecto positivo, garantizador de derechos y restablecedor de la dignidad humana que es común a todas las acciones que el legislador creó en esta Ley 1448 de 2011 en beneficio de las víctimas, conforme a los objetivos que él mismo dejó planteados en su artículo 1°. En este sentido el efecto reparador que la norma le atribuye a lo que denomina la oferta dirigida a la población desplazada, no resulta contrario a la Constitución.

De otra parte, es importante reparar también en otros elementos del segmento normativo atacado, que resultan trascendentes para su recto entendimiento, y que de igual manera apuntan a su exequibilidad. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la referida oferta tiene que ser prioritaria, prevalente y atender las vulnerabilidades específicas que afectan a la población desplazada. De esta manera, el efecto reparador no se extiende sin más a todas las acciones que se desarrollen en cumplimiento de esta ley, sino que deberá tratarse de acciones calificadas, que de manera oportuna, específica y adecuada atiendan las necesidades particulares que afronta la población desplazada.

El texto acusado contiene también otras advertencias que evidencian el debido acatamiento del principio de distinción, que como se recordará, es el principal sustento del cargo de inconstitucionalidad que ahora se analiza. Así por ejemplo, es necesario recordar que la norma excluye de la posibilidad de ser considerada como reparación la denominada atención humanitaria inmediata, de emergencia y de transición, cuyos respectivos alcances se precisan en los subsiguientes artículos 62 a 65, de lo cual resulta que solo se entenderán reparadoras las acciones que se realicen una vez superada la situación de extrema vulnerabilidad que afecta a las personas y familias desplazadas inmediatamente después de ocurridos los hechos victimizantes, pues ciertamente la protección y apoyo brindados durante esta primera fase no podrán entenderse como reparación.

Tampoco resulta posible confundir la *oferta dirigida a la población desplazada*, bajo el entendimiento que páginas atrás se dejó planteado, con los servicios sociales del Gobierno, según el concepto asumido por esta Corte en la sentencia C-1199 de 2008, pues es claro que no se trata de tareas habituales o permanentes dirigidas a toda la población, sino de otro tipo de acciones, específicamente diseñadas para aliviar la situación de las víctimas de desplazamiento forzado.

Finalmente, aunque no hace parte de la norma acusada, ni involucra el concepto de reparación, es pertinente considerar la regla contenida del primer inciso del parágrafo 1° del artículo 60, en la cual se advierte que el costo de la oferta a desplazados *“en ningún caso será descontado del monto de la indemnización administrativa o judicial a que tiene derecho esta población”*. Así, queda claro que la consideración como parte de la reparación de buena parte de las acciones que dentro del marco de esta ley se cumplan en beneficio de la población

desplazada no tiene un impacto negativo en la cuantía de las indemnizaciones puramente pecuniarias, que aquellos tienen derecho a recibir.

Las anteriores reflexiones llevan a la Corte a concluir que el tercer cargo de la demanda, dirigido contra el segundo inciso del párrafo 1° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, no está llamado a prosperar.

Cuarto cargo: Como se explicó, esta censura se dirige conjuntamente contra expresiones de dos distintos segmentos normativos, uno de ellos el párrafo 2° del ya referido artículo 60, que determina quiénes se considerarán víctimas del desplazamiento forzado para efectos de esa ley, y el otro la frase “*ocurridos con ocasión del conflicto armado interno*” que hace parte del artículo 3°. Así, se precisó que más allá de la referencia que la primera de estas normas hace a la segunda, el cuestionamiento de constitucionalidad se dirige contra ambas.

Sin embargo, como también se aclaró en el punto 2 de estas consideraciones, la Corte decidió ya la exequibilidad del aparte demandado del artículo 3°, frente a cuestionamientos muy semejantes a los que ahora se plantean. Por esta razón, la Sala limitará el análisis de este cargo a lo concerniente al párrafo 2° del artículo 60, tomando como punto de partida la exequibilidad de la otra norma.

Al abordar el estudio de este cuestionamiento, debe destacarse que la regla prevista en el citado párrafo 2° contiene una definición, la de las personas a quienes se considera víctimas del desplazamiento forzado “*para los efectos de la presente ley*”. Esta definición determina entonces quiénes podrán gozar de los beneficios previstos y desarrollados en el Capítulo III del Título III de la referida Ley 1448 de 2011, denominado precisamente “*De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado*”. Los actores censuran el sentido y contenido de este concepto, por considerarlo demasiado restrictivo frente a anteriores definiciones del mismo término contenidas en otras normas o documentos relevantes.

Frente a este cuestionamiento debe recordarse, en primer lugar, la amplia facultad que el legislador tiene para establecer definiciones que determinen el sentido de las palabras y expresiones que los mismos textos legales empleen, o como ocurre en este caso, que delimiten el conjunto de quienes serán sus destinatarios. Ello resulta posible, incluso si el concepto que la ley regula y que para ello busca definir ha sido empleado en la Constitución Política, en este caso, siempre que “*no desvirtúe la esencia de tales instituciones, ni las razones por las cuales ellas han sido aliviadas por el texto superior*”. Así lo recordó recientemente este tribunal al resolver sobre un reproche semejante, relacionado precisamente con el concepto o definición de víctima contenido en el artículo 3° de la misma *Ley de Víctimas*, que en este caso ha sido acusada⁶⁵.

⁶⁵ Cfr. sentencia C-052 de 2012 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), principio reiterado entre otras decisiones, en la sentencia C-781 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa). Como precedentes sobre el mismo aspecto, la Corte citó, entre otras, las sentencias C-081 de 1996 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-342 de 1996 (M. P. Julio César Ortiz Gutiérrez), C-404 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-871 de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet).

Ahora bien, en lo que atañe específicamente a la posibilidad de definir el concepto de *desplazado*, es necesario considerar también el antecedente contenido en la sentencia C-372 de 2009 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), en la que la Corte declaró exequible por el cargo analizado, el parágrafo del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 “*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*”, norma que prevé la posibilidad de que el Gobierno Nacional reglamente lo que se entiende por condición de desplazado.

En esa ocasión, la Corte tuvo en cuenta los referentes relevantes del bloque de constitucionalidad que ayudan a establecer el sentido de este concepto, entre ellos los ya citados *Principios Deng*, documento cuyo artículo 1° incorpora una definición de *desplazados internos*, semejante más no plenamente coincidente con el contenido en esa importante ley.

Este tribunal explicó entonces que si bien este concepto puede tener incidencia en el reconocimiento o no de determinados derechos desarrollados por esa misma norma, la condición de desplazado no podría considerarse petrificada por una definición legal, puesto que obedece a una circunstancia fáctica, cuya acreditación permite, en todo caso, el acceso a los correspondientes beneficios, aún en los casos extremos en los que existiere alguna disconformidad frente a los elementos que componen la definición prevista por la ley. Así, resaltando el carácter indicativo de esa noción contenida en la misma Ley 387 de 1997, la Sala declaró exequible la posibilidad de que el Gobierno contribuya a precisar este concepto a través del tiempo, mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. La conclusión alcanzada en ese caso permite reafirmar que el concepto de *víctimas de desplazamiento* o simplemente *desplazados* puede ser definido y acotado por el legislador, como en este caso se ha hecho.

De otra parte, recordando el ya explicado carácter de norma especial que frente a varios de los códigos y leyes preexistentes tiene la *Ley de Víctimas*, así como el contexto de doble y agravada victimización al que responden las normas del Capítulo III del Título III de esta ley, debe reiterarse también que estas disposiciones se aplican únicamente a aquellas personas que simultáneamente reúnan las dos calidades, la de *víctima* en los términos del artículo 3° ibídem, y la de desplazado, según la definición incorporada en el parágrafo 2° cuya exequibilidad ahora se analiza. Por esa razón, para la Corte es claro que en ninguna forma puede entenderse que esta nueva ley deroga o altera de algún otro modo la normatividad ordinaria o de carácter general, de la cual hace parte la Ley 387 de 1997 sobre prevención del desplazamiento forzado, norma que en consecuencia continuará regulando plenamente y protegiendo los derechos de todas las personas que afronten esta situación, pero que no cumplan los demás criterios previstos en la llamada *Ley de Víctimas*.

Sin embargo, como se indicó previamente al resolver sobre el cargo segundo de esta demanda, relativo a la regla contenida en el 2° inciso del artículo 60 de esta ley sobre la vigencia de la normatividad preexistente, principalmente a partir de

referencias contenidas en el Título V acerca de la *Institucionalidad para la Reparación y Atención de las Víctimas*, en algunos casos se ha entendido que la Ley 1448 de 2011 reemplazaría totalmente la normatividad antes existente sobre la atención debida a las víctimas de desplazamiento forzado, principalmente la contenida en la Ley 387 de 1997, lo que de ser cierto y aplicarse de tal manera implicaría que un importante número de personas que conforme a la preceptiva últimamente citada eran consideradas víctimas de este grave fenómeno social, quedarían al margen de tal calificación y sin acceso a los beneficios previstos en la preceptiva cuya derogación se discute y desarrollados por la jurisprudencia de esta corporación. Así las cosas, en caso de ser este el entendimiento y alcance atribuido al segmento normativo cuya exequibilidad ahora se analiza, claramente se producirían situaciones contrarias a la Constitución.

A este respecto, esta corporación constata que la definición de víctimas del desplazamiento forzado incluida en el artículo 60 parcialmente acusado tiene menor cobertura que la contenida en la citada Ley 387 de 1997, como también menos alcance que la noción que sirve como referente en los *Principios Deng*. Según se observa, estas tres definiciones coinciden en gran parte de sus elementos esenciales, entre ellos: i) el traslado o migración dentro del territorio nacional; ii) la dejación del lugar que habitualmente sirve de residencia o donde se desarrollan actividades económicas; iii) el carácter forzado y no voluntario de esa decisión; iv) la amenaza directa contra la vida, la integridad física y/o la seguridad o libertad personales como razones de esta decisión; v) el conflicto armado interno como fuente o causa generadora de los hechos que originan la amenaza. En el caso de la norma acusada, este último elemento resulta de la remisión que ella hace en su parte final a las “*violaciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente ley*”, norma que a su turno emplea el concepto de conflicto armado interno como referente y común denominador de los hechos que originan la calidad de víctimas⁶⁶.

No obstante, estos tres conceptos difieren parcialmente por cuanto, a diferencia del más reciente, los dos anteriores contemplan también como posible causa del riesgo o amenaza otras situaciones, entre ellas la violencia generalizada, las violaciones a los derechos humanos, las infracciones al derecho internacional humanitario, e incluso desastres naturales. En el caso de la norma acusada solo algunas de estas situaciones aparecen indirectamente consideradas como posible origen de las amenazas, siempre y cuando ocurran con ocasión del conflicto armado interno.

Frente a este paralelo la Sala encuentra explicable, e incluso constitucionalmente aceptable, la existencia de un concepto de víctimas del desplazamiento forzado de menor espectro que el previsto en la Ley 387 de 1997, siempre bajo el supuesto de que la nueva legislación de carácter especial no supone ni ocasiona el desmonte de la anterior preceptiva, la cual seguiría regulando el caso de aquellos desplazados que no encuadren en la nueva definición, de reconocida menor amplitud. Sin embargo, *contrario sensu*, ese mismo hecho resulta

⁶⁶ Concepto cuya exequibilidad declaró la Corte en el fallo C-781 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa).

inaceptable y violatorio del orden superior si a partir de ello se generare la desaparición de la antigua institucionalidad y en cuanto ello implique exclusión de los consiguientes beneficios de personas que hasta la expedición de la *Ley de Víctimas* eran objeto de protección por parte del Estado dentro de esta categoría.

Entre tales sujetos protegidos se encuentran las personas afectadas por acciones constitutivas de infracción a los derechos humanos ocurridas al margen del conflicto armado interno, como pueden ser las que actualmente perpetran las denominadas bandas criminales, los desmovilizados de grupos armados que en lugar de reintegrarse a la vida civil hubieren reincidido en su accionar delictivo, e incluso, como quedó dicho, quienes se han visto afectados por desastres de la naturaleza generados por los actores del conflicto. Frente a este escenario debe recordarse que en muchas de estas ocasiones el desplazamiento, con toda su carga de penurias y dificultades, viene a ser una forma de protección, en cuanto es la única opción que permite resguardarse de peligros aún peores como los resultantes de las situaciones descritas, a partir de lo cual resulta injustificado que las víctimas de tales situaciones se vieran privados de las compensaciones y beneficios que la ley y la jurisprudencia han desarrollado de tiempo atrás, como forma alternativa para garantizar que el Estado cumpla respecto de ellos los deberes previstos en el artículo 2° del texto constitucional.

De otra parte, y más allá de la anterior consideración, teniendo en cuenta que buena parte del cuestionamiento de los actores contra la regla delimitativa contenida en el parágrafo 2° del artículo 60 que ahora se decide radica en el carácter presuntamente restrictivo que tendría la noción de *conflicto armado interno* a la que alude el inciso 1° del artículo 3° de la misma ley, la Sala estima pertinente volver sobre las reflexiones vertidas en la sentencia C-781 de 2012, que declaró exequible ese segmento normativo por no ser contrario a varias de las mismas normas superiores que en este caso se invocan como infringidas, como son los artículos 1°, 2°, 13, 29, 93 y 94 de la Constitución Política.

Como se recordará, esta corporación adelantó un exhaustivo análisis sobre el alcance de la expresión “*con ocasión del conflicto armado interno*”, para lo cual tuvo en cuenta los referentes disponibles tanto en la legislación nacional de los años recientes como en la jurisprudencia constitucional de la misma época, así como en los debates que precedieron la expedición de la Ley 1448 de 2011.

Como resultado de esta reflexión, y haciendo énfasis en el amplio espectro que resulta de la preposición *con ocasión*, la Corte señaló que la noción de *conflicto armado interno* ha de entenderse en un sentido extenso y no limitativo, que en consecuencia incluye todos los distintos escenarios en los que las víctimas deben ser reconocidas en la forma en que lo hace esta ley, entre ellos los hechos que impliquen violaciones a los derechos humanos y/o a las normas del derecho internacional humanitario. Por esta razón, se concluyó en esa oportunidad que el hecho de tomar este concepto como criterio delimitador del campo de acción de la *Ley de Víctimas* no resultaba contrario a la carta política ni a las normas pertinentes del bloque de constitucionalidad.

La Corte estima entonces que las mismas razones expuestas en esa decisión frente al uso de la expresión *con ocasión del conflicto armado interno* como criterio definidor de quiénes se consideran víctimas para los efectos de esta ley, abonan también a la adecuación constitucional de la norma contenida en el parágrafo 2° del artículo 60 que ahora se analiza, a partir de la cual se determina quiénes son víctimas de desplazamiento forzado, para los efectos de esta ley.

Con todo, visto el ya explicado posible entendimiento de la Ley 1448 de 2011 como derogatoria de la anterior preceptiva, especialmente la Ley 387 de 1997 y sus normas complementarias, y la posible consecuencial exclusión del concepto de víctimas del desplazamiento forzado de las personas afectadas por hechos de violencia generalizada o desastres naturales, este tribunal considera necesario condicionar la exequibilidad del parágrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 objeto de este cargo, en el sentido de que esta definición no podrá ser razón para negar la protección prevista por la Ley 387 de 1997 y en esta misma ley a las personas que hubieren sido víctimas de tales situaciones.

Por consiguiente, se abre paso parcialmente el cargo cuarto de la demanda, y así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

Quinto cargo: Aun cuando los demandantes presentan este aparte como un único cargo de constitucionalidad, en realidad éste incluye cuestionamientos a segmentos de tres distintos artículos de la Ley 1448 de 2011, cuya conexión temática radica en el hecho de ser todas normas relativas a la atención de las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, principalmente en razón a su extensión, la Corte los estudiará separadamente, dentro de este mismo cargo.

Así, en primer lugar, se cuestionan varios fragmentos de los parágrafos 1°, 2° y 3° del artículo 61 de esta ley, que contienen reglas relativas a la declaración que las víctimas de desplazamiento forzado deberán rendir ante el Ministerio Público para oficializar su carácter de tales y ser inscritas en el Registro Nacional de Víctimas, siempre que no se encuentren ya registradas en el Registro Único de Población Desplazada. Esta declaración es necesaria para poder acceder a los beneficios contenidos en el Capítulo III del Título III y supliría, para el caso de quienes sean víctimas de este fenómeno, la declaración que en sentido semejante prevé el artículo 155 de la misma ley.

Los actores cuestionan estas reglas bajo el supuesto de que imponen a las víctimas de desplazamiento cargas desproporcionadas para hacer valer sus derechos, en infracción de los artículos 2°, 13 y 93 del texto superior. Por otra parte debe precisarse que esta censura no se dirige contra la regla que ordena realizar esta declaración, contenida en los dos primeros incisos del artículo 61, sino específicamente contra algunas de las reglas particulares que rodean esta obligación, las cuales son desarrolladas en los subsiguientes parágrafos⁶⁷.

⁶⁷ De conformidad con las normas transcritas y subrayadas como acusadas en la demanda (página 14) y con las pretensiones de inconstitucionalidad planteadas al concluir la sustentación de este cargo (página 52 *ibídem*).

Ahora bien, examinada nuevamente la demanda en este momento procesal, se observa que parte muy importante de la argumentación con la que se pretende sustentar la inconstitucionalidad de las reglas que integran el primer párrafo de esta norma⁶⁸ cuestiona aspectos que solo están previstos en el enunciado inicial del referido artículo 61, entre ellos la existencia de un plazo de dos años contado a partir de los hechos que originan el desplazamiento para que pueda realizarse la respectiva declaración, o el hecho de que ésta solo pueda versar sobre hechos acaecidos a partir del 1° de enero de 1985 y no antes⁶⁹. Al mismo tiempo, debe anotarse que no se presenta ninguna sustentación de las razones por las cuales sería inconstitucional el texto de ese párrafo primero (en ambos incisos), que según puede comprobarse, sí fueron acusados en este libelo.

De manera semejante, en lo atinente a las reglas contenidas en los incisos 2° y 3° de este párrafo, también parcialmente acusados, se leen algunas reflexiones sobre las condiciones que puede o no tener la declaración que las personas desplazadas deben rendir ante las autoridades para hacerse acreedores a las garantías y beneficios previstos en la ley. Sin embargo, tampoco en este caso se explica de manera satisfactoria en qué consistiría la vulneración constitucional generada por estas reglas, que desarrollan obligaciones tanto de la víctima declarante como del funcionario ante quien presenta tal información. De otra parte, se incluyen varias citas de jurisprudencia de este tribunal, las que eventualmente podrían sugerir la existencia de una o más omisiones legislativas relativas, las que de ninguna manera son sustentadas por los actores.

En tales condiciones, pese a haber sido admitida la demanda respecto de todos los cargos en ella planteados, la Corte considera que el ahora analizado, en lo atinente a algunos apartes de los párrafos del artículo 61 de la Ley 1448, no observa varias de las condiciones reiteradamente exigidas por la jurisprudencia de este tribunal para que acerca de ellos pueda emitirse una decisión de fondo⁷⁰.

En efecto, y a guisa de ejemplo, en vista de la disconformidad existente entre las normas acusadas y las reflexiones que se efectúan en prueba de su supuesta inconstitucionalidad, así como de la total ausencia de sustentación en relación con otras de ellas, considera la Sala que no existe *claridad* en los argumentos ofrecidos, pues no resulta posible identificar cuál es el hilo conductor de esa argumentación. De igual manera, tampoco se aprecia la *suficiencia* de esos razonamientos, ya que ellos no incluyen la totalidad de los elementos de juicio necesarios para resolver sobre lo propuesto. Por lo mismo, menos aún podría afirmarse que las consideraciones planteadas alcanzan a producir en el juzgador una duda sobre la exequibilidad de las reglas censuradas.

Como resultado del anterior análisis, en la parte resolutive de esta sentencia la Corte se declarará inhibida para decidir sobre el cargo dirigido contra algunos segmentos de los párrafos 1°, 2° y 3° del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011.

⁶⁸ Ver páginas 49 y 50 de la demanda.

⁶⁹ Sobre este aspecto debe recordarse además que mediante sentencia C-250 de 2012 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) esta Corte declaró exequible el aparte del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 que estableció como punto de partida la fecha del 1° de enero de 1985.

⁷⁰ Cfr. particularmente la sentencia C-1052 de 2001, ampliamente reiterada hasta la fecha presente.

No ocurre lo mismo con las glosas dirigidas contra fragmentos de los artículos 66 y 67 de la misma norma, pues pese a la brevedad de las reflexiones que al respecto se plantearon en la demanda, éstas sí resultan adecuadas y suficientes frente a los ya indicados requisitos, pues permiten entender el sentido de lo que se cuestiona y cumplen con suficiencia los requisitos antes indicados, de tal modo que resulta posible decidir sobre ello.

Del contenido de estas normas se censuran tres reglas, a saber: i) la que prevé que las víctimas de desplazamiento forzado que voluntariamente hayan decidido retornar o reubicarse procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de sus derechos (artículo 66, inciso 1°); ii) la que requiere a estas mismas personas para que en caso de que no hubiere condiciones de seguridad para permanecer en el lugar escogido, informen al Ministerio Público sobre esa circunstancia y las que pudieren generar un nuevo desplazamiento (artículo 66, inciso 2°); iii) la mención de que las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de las personas que previamente hubieren sido víctimas de desplazamiento forzado pudieren cesar a través de sus propios medios, contenida en el primer inciso del artículo 67.

En todos estos casos se denuncia también la presunta imposición de cargas excesivas para las víctimas que pretendan ejercer sus derechos, lo que en concepto de los demandantes vulnera los artículos 2°, 13 y 93 de la Constitución Política. A este respecto invocan como precedente aplicable la sentencia C-278 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), que declaró inexecutable dos normas de la Ley 387 de 1997 bajo un razonamiento semejante.

Para resolver sobre lo planteado, la Corte estima oportuno recordar que uno de los supuestos bajo los cuales se adoptó esa decisión fue la consideración de que el deber estatal de atender de manera preferente a los desplazados tiene fundamento último *“en la inhabilidad del Estado para cumplir con su deber básico de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad personal de los asociados”*, pues *“si no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas”*⁷¹.

Conforme a esa reflexión, que en el presente caso la Corte reitera plenamente, las víctimas de desplazamiento forzado merecen un especial esfuerzo y atención de parte del Estado, como compensación frente a la inaceptable y peligrosa situación de restricción de derechos a la que se ven expuestos cuando el desplazamiento interno resulta ser la única opción de protección viable frente a la incapacidad de las autoridades para garantizar oportunamente aquellos. En esa perspectiva, se justifica la existencia de condiciones especialmente favorables en

⁷¹ En apoyo de esta consideración la Corte citó y transcribió parcialmente, entre otras, las sentencias SU-1150 de 2000 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-721 de 2003 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

beneficio de las víctimas de tan graves hechos, de tal manera que se promueva y facilite la plena y efectiva realización de los derechos otrora vulnerados.

Sin embargo, esta consideración no necesariamente lleva a concluir que en tales escenarios se torna constitucionalmente imposible esperar o requerir de las víctimas algún comportamiento que pudiera facilitar la acción del Estado encaminada a la protección de sus derechos, pues no puede olvidarse que conforme al texto superior, los ciudadanos no solo son sujetos de derechos sino también de deberes, según lo establece su artículo 95. En esa medida, estima la Corte que ello resulta factible, siempre que no se llegue al extremo de descargar sobre ellas responsabilidades que, como se ha dicho, corresponden al Estado, o de exigirles la realización de esfuerzos desproporcionados o excesivos. En tales circunstancias la admisibilidad de las medidas de que se trate depende entonces de la ponderación que al respecto realice el juez constitucional.

Bajo estos supuestos, la Sala no comparte el parecer de los actores en lo atinente a la primera y la tercera de estas normas, pues no encuentra que esas reglas impongan a las víctimas de desplazamiento forzado cargas intolerables, ni tampoco que contengan mandatos inexcusables que los sometan a situaciones de sacrificio de sus derechos, como aquéllos parecen entenderlo.

En el primero de estos casos, el precepto acusado establece que las personas que después de haber padecido desplazamiento forzado decidan voluntariamente retornar o reubicarse “*procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido*”. En opinión de la Corte ese parámetro resulta razonable, en cuanto pretende rodear el proceso del retorno de mínimas condiciones de seriedad y estabilidad que favorezcan su sostenibilidad hacia el futuro, aunque sin limitar ni impedir de manera absoluta la posible reconsideración, e incluso el abandono de la locación inicialmente escogida, si sobrevinieren circunstancias que así lo ameriten.

Para la Sala resulta significativo considerar las características del vocablo empleado, el verbo *procurar*, el que bien podría entenderse en el sentido de lo que en otros contextos jurídicos se ha denominado una obligación de medios, más no de resultado⁷². En efecto, dado que lo que se requiere de los reubicados es que *procuren* continuar habitando en el lugar elegido, no existe en cabeza suya un mandato imperativo que al margen de circunstancias concretas les obligue a permanecer en el mismo lugar, so pena de perder las garantías o beneficios que la ley prevé para su particular situación. Así, si bien es cierto que el verbo utilizado supone intención o propósito, en este caso el de permanecer en el sitio escogido, no se trata de una obligación ineludible en ese mismo sentido.

Por lo demás, la Corte resalta que la actuación que se espera de las personas reubicadas, que la ley describió con el verbo *procurar*, no implica que en caso de que ellas abandonen el lugar escogido para el retorno voluntario por no existir condiciones de seguridad para permanecer allí, el Estado quede liberado de su obligación de garantizar a los afectados el pleno ejercicio de sus derechos.

⁷² De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua, se entiende por procurar “*hacer diligencias o esfuerzos para conseguir lo que se desea*”.

Es claro entonces que esta regla no obliga a los reubicados a continuar en el sitio en el que inicialmente hubieren intentado restablecerse, menos aún so pena de perder la protección que el Estado debe brindarles durante tan importante proceso. A partir de estas reflexiones, la Sala considera que esta fórmula pondera adecuadamente, frente a los valores constitucionales, el interés de los distintos sujetos involucrados, entre ellos el del Estado, al que sin duda favorece la estabilización de los procesos de retorno o reubicación, pero también el de las familias que intentan el regreso, quienes podrán, en todo caso, buscar y obtener una nueva ubicación, en caso de no concurran las condiciones necesarias para permanecer en la inicialmente escogida.

En esta misma línea, encuentra la Corte que el comportamiento que esta norma requiere de las personas reubicadas, no implica para ellas indebida restricción del derecho fundamental a la libre locomoción, de que trata el artículo 24 superior, pues el compromiso de procurar permanecer en ningún caso conlleva la imposibilidad de circular por el territorio y/o trasladarse de un lugar a otro, sino únicamente la intención de mantener su domicilio en un determinado lugar.

De igual manera, observa la Sala que esta regla respeta y mantiene la esencia de lo previsto en el punto 10 de los *Principios Pinheiro*⁷³, conforme al cual las personas desplazadas tienen derecho a *un regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad*, pues como ya se dijo, la norma acusada deja a salvo la posibilidad de trasladarse a una nueva ubicación, en caso de que la inicialmente escogida no les garantice esas necesarias condiciones de seguridad y dignidad. Así lo precisa el segundo inciso del artículo 66, que también es objeto de censura, la cual se estudia más adelante.

Ahora bien, frente a la expresión acusada del artículo 67 “*forzado a través de sus propios medios*”, cuyo efecto normativo radica en contemplar y admitir la posibilidad de que las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta producto del desplazamiento forzado cesen como resultado del esfuerzo propio de las personas interesadas, tanto como ocurriría como resultado de las acciones restablecedoras que corresponde cumplir al Estado, cabe efectuar reflexiones semejantes a las planteadas en el caso inmediatamente precedente. Ello por cuanto, para la Corte es evidente que esta norma no obliga a las personas víctimas de desplazamiento forzado a responsabilizarse de la cesación de estas circunstancias, sino que se limita a prever la posibilidad de que ello ocurra por su propia iniciativa, lo que sin duda alguna podría suceder, dado el interés que las víctimas naturalmente tienen en superar su desfavorable situación.

Con apoyo en las mismas consideraciones vertidas en relación con la norma previamente analizada, la Sala encuentra completamente válido que se deduzcan consecuencias del cambio de circunstancias generado por los propios sujetos interesados, lo que, se insiste, no implica imponerles la carga de ser ellos quienes en primera medida se responsabilicen de su propio restablecimiento, y

⁷³ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro, aprobado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005.

por lo mismo, tampoco supone relevar al Estado de las obligaciones que a ese respecto le atañen. Por esta razón, la indicada regla no desconoce sino por el contrario reafirma, la regla contenida en el tercero de los *Principios Deng*⁷⁴, según la cual “*Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción*”.

A partir de lo anterior, la Sala considera enteramente atinado y conforme al texto y los principios constitucionales que se generen tales consecuencias (la cesación de las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta), aun si ello fuere resultado del esfuerzo individual de las personas afectadas, pues como antes se señaló, siempre existirá para ellas el interés o motivación que las impulse a buscar el propio mejoramiento. En este sentido, no puede olvidarse que la asistencia en situaciones de emergencia pretende precisamente la superación de la situación acaecida, razón por la cual este tipo de beneficios no debe prolongarse más allá de la esperada estabilización. Finalmente, también debe recordarse que las acciones asistenciales cumplen una función supletoria, pues solo debe recibirlas quien efectivamente necesita de ellas. A partir de estas razones este tribunal entiende que resultaría notoriamente irrazonable mantener inalteradas las cargas y obligaciones del Estado creadas por la *Ley de Víctimas* y por otras precedentes frente a aquellas personas que, aunque fuere gracias a su propio trabajo y dedicación, hayan logrado superar esta grave situación fáctica, pues más allá del incremento indefinido de tales responsabilidades públicas, ello iría en desmedro de la posibilidad de atender de manera adecuada a otras víctimas que no hayan logrado mejorar su situación.

Así, concluye la Corte que los dos segmentos normativos que vienen de analizarse deben ser declarados exequibles, pues contrario a lo aducido por los actores, no crean cargas desproporcionadas ni irrazonables en cabeza de las víctimas de desplazamiento forzado.

Sin embargo, cosa diferente ocurre frente a la regla contenida en el segundo inciso del artículo 66, en cuanto establece que en caso de fallar las condiciones de seguridad necesarias para permanecer en el lugar elegido, las víctimas que se encuentren en esa situación deberán informar al respecto al Ministerio Público.

En efecto, aclarado que el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 sí permite que las víctimas de desplazamiento que hubieren retornado o hubiesen sido reubicadas abandonen el lugar inicialmente escogido si allí no existen condiciones de seguridad, la Corte también encuentra atendibles las razones que hacen deseable que las personas afectadas informen al Ministerio Público sobre los peligros existentes. Ello resulta válido, al menos en principio, de una parte como simple medio de información para que el Estado y los servidores públicos responsables tengan conocimiento de los hechos acaecidos y de sus circunstancias, lo que sin duda tiene incidencia sobre obligaciones que a ellas les atañen en interés de las víctimas y acerca de la forma más adecuada de cumplirlas. De otro lado, porque

⁷⁴ Se da esta denominación al Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas, señor Francis M. Deng en 1998.

se observa que esa información es también pertinente desde una perspectiva más general, pues permite a las autoridades estar al tanto de hechos que impactan la situación de orden público de cuya preservación son responsables, de tal manera que puedan obrar en consecuencia en forma más oportuna.

Pese a ello, la Sala considera también que una carga de este tipo no resulta proporcionada en tal escenario. De una parte por cuanto, evidentemente, el cumplimiento de esta obligación puede implicar para las víctimas en ese trance peligros adicionales a los que se busca evitar, al abandonar el entorno que no resulta seguro como lugar de retorno o reubicación. Y de otra, porque es claro que si el no lleno de esta obligación impide, o de alguna otra forma obstaculiza, el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por esta ley a las personas que deban asumir esa nueva migración, ello sí conllevaría infracción por parte del Estado colombiano al recién comentado mandato, incluido en el numeral 3° de los *Principios Deng*, conforme al cual “*Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción*”.

Por estas razones, dado que resultan constitucionalmente justificadas los motivos que inspirarían la carga que esta norma impone a las víctimas de desplazamiento forzado que después del retorno o reubicación se ven obligadas a abandonar el nuevo lugar de residencia, pero son desproporcionadas algunas de las consecuencias a las que se expondrían para cumplir con esa carga, o como resultado de haberla desatendido, esta corporación considera que esta norma debe ser declarada constitucionalmente exequible, bajo el entendido de que el incumplimiento de esa obligación no puede afectar el goce de los derechos reconocidos por la ley a las víctimas de desplazamiento forzado, entre ellos la posibilidad de ser nuevamente reubicado en otro lugar que cumpla las condiciones necesarias para ello, especialmente las de seguridad.

Sexto cargo: En este caso se cuestiona la expresión “*de restitución*” que hace parte del título o denominación que precede al contenido del artículo 123, sobre medidas de restitución en materia de vivienda. Según puede constatarse en los distintos apartes relevantes de la demanda⁷⁵, los actores no cuestionan de ninguna forma el contenido normativo de esta disposición, sino únicamente el hecho de que lo allí previsto se considere como una medida de restitución.

En la sustentación de este cargo los actores se remiten al análisis efectuado en relación con la norma acusada dentro del parágrafo 1° del artículo 60 (cargo 3° de esta demanda), pues consideran que el hecho de denominar como *medidas de restitución* los beneficios en materia de vivienda que se establecen y desarrollan en el artículo 123 viola el principio de distinción, tanto como en su momento se explicó respecto de esa otra norma. Seguidamente esbozan un argumento según el cual, a partir de esta incorrecta clasificación, se le asignaría un carácter presuntamente reparatorio a prestaciones que son resultado de los llamados

⁷⁵ Ver páginas 15, 53 y 55 de la demanda.

servicios sociales del Gobierno, y que por ende no podrían ser consideradas como parte de la reparación.

Antes de abordar de fondo la resolución de este planteamiento, y con ello la del reproche de constitucionalidad formulado, la Corte debe despejar dos aspectos preliminares. En primer lugar, habrá de determinarse si es posible formular un cargo de inconstitucionalidad contra una norma de carácter legal, no tanto por su contenido material y deóntico propio, sino por razón del título o nombre que se antepone al texto que contiene ese mandato. Posteriormente, para el caso de que se concluya que ello es factible, habrá de estudiarse si el cargo que en este caso se ha formulado cumple los criterios necesarios para que la Corte pueda decidir de fondo sobre él.

Sobre lo primero, no se encuentran en la jurisprudencia de esta corporación antecedentes precisos que clarifiquen el tema, aunque sí algunos en relación con un aspecto cercano o análogo, como es la posible inconstitucionalidad de los títulos que anteceden a las leyes. Estas dos situaciones tienen en común la circunstancia de que, en ambos casos, podría afirmarse que los títulos carecen de fuerza normativa, pues ella reside fundamentalmente en los textos legales propiamente dichos, y no en esos títulos. La analogía es válida frente al caso que ahora ocupa a la Corte, pues ese carácter no normativo es sin duda la primera gran dificultad que intuitivamente aparece al momento de examinar un posible cargo de inconstitucionalidad que cuestiona el título, más no el contenido, de una disposición legal.

En varias oportunidades la Corte ha reconocido la posibilidad de examinar el título de las leyes con miras a su posible inexequibilidad, sea solo la del título así cuestionado, sea la de la totalidad o parte de la ley que ellos anteceden, pese a reconocer el hecho de que tales títulos no tienen en sí mismos un contenido deóntico propio, sino que tienen por objeto contribuir a la mejor identificación de las distintas leyes⁷⁶. La viabilidad de ese control se justifica, entre otras razones, en la existencia de una regla constitucional específica⁷⁷ que tácitamente reconoce la práctica legislativa de asignar un título a cada ley aprobada por el Congreso, ordenando que ese título corresponda precisamente con su contenido. Este tribunal ha explicado que esta regla, íntimamente ligada al principio de unidad de materia, promueve la transparencia y lealtad en el curso del trámite legislativo, pues busca permitir a los operadores jurídicos informarse de manera general sobre el o los temas que en cada caso son regulados, de tal manera que se evite la tramitación subrepticia de textos legales que no guarden relación con el tema prevalente de la ley, declarado en el título.

Más allá de esa expresa previsión constitucional, la Corte ha sustentado la viabilidad de este tipo de control en la circunstancia de que el título de la ley adquiere adicional relevancia en cuanto criterio de interpretación de las

⁷⁶ Cfr. entre los casos decididos durante los años recientes las sentencias C-152 de 2003 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-821 de 2006 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-817 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁷⁷ Artículo 169 de la Constitución Política, reiterado bajo idéntico texto por el artículo 193 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992).

disposiciones contenidas en el cuerpo normativo de aquélla, a partir de lo cual puede influir sobre el sentido conforme o contrario al texto superior que venga a tener la aplicación de sus mandatos. La misma situación puede entonces presentarse respecto del título que se asigne a cada uno de los artículos o preceptos que componen una ley, puesto que esos títulos pueden complementar o de otra forma alterar el sentido de los mandatos normativos en cuestión. Desde esta perspectiva, el control constitucional de esos textos introductorios tendría la misma trascendencia y justificación práctica que la Corte ha ofrecido respecto del control al título de las leyes.

Ahora bien, al no existir en el texto superior una expresa regulación respecto del título de cada artículo o precepto legal, como sí la hay acerca del título de las leyes, adquiere mayor relevancia la pregunta sobre si es posible que la Corte examine un cargo de constitucionalidad dirigido contra el contenido de uno de tales títulos, teniendo en cuenta que ellos carecen de efecto jurídico propio. Este tribunal considera que ese control es viable, siempre que se demuestre que el título asignado al artículo o precepto cuya constitucionalidad se cuestiona tenga efectiva repercusión sobre la forma en que ha de ser entendida y aplicada la disposición legal que es objeto de esa denominación. *Contrario sensu*, si no pudiese observarse ese efecto, el examen de constitucionalidad carecería de sentido, al no existir disposición legal que pueda ser objeto de él.

Es entonces conceptualmente válido plantear un cuestionamiento de este tipo contra una norma de carácter legal. Sin embargo, como antes se advirtió, es claro que el cargo de constitucionalidad que al respecto se formule debe llenar los criterios que la jurisprudencia de esta corporación⁷⁸ ha señalado como necesarios para que pueda proferirse una decisión de fondo.

En el presente caso la Sala, al realizar un examen más detenido de este cargo, encuentra ausentes varios de esos elementos. Así por ejemplo, si bien la breve sustentación planteada permite vislumbrar un cuestionamiento a la forma como son rotuladas, no se advierte en este aparte de la demanda un hilo conductor que arroje la necesaria *claridad* sobre las razones de ese reproche, como tampoco sobre las implicaciones de esa clasificación presuntamente incorrecta. De igual manera, observa la Corte que el cargo elevado carece de *certeza*, pues no es evidente que la norma atacada tenga el contenido que los actores posiblemente le atribuyen y que aparentemente cuestionan. Y por último, también se echa de menos la *suficiencia*, pues en tales condiciones mal podría afirmarse que se encuentren a disposición del juez todos los elementos de juicio necesarios para decidir sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, ya que como se ha dicho, ni siquiera existe en este caso la necesaria precisión sobre las razones de la glosa que expresan los actores.

A partir de estas reflexiones concluye la Sala que no resulta posible tomar una decisión de fondo sobre lo planteado en el cargo sexto de la demanda. Por esa

⁷⁸ Cfr. sentencia C-1052 de 2001, ampliamente reiterada.

razón, en la parte resolutive de esta providencia la Corte se declarará inhibida para decidir sobre ese punto.

Séptimo cargo: Este cargo se refiere al artículo 125 de la Ley 1448 de 2011, relacionado con la cuantía máxima a la que podrá ascender el subsidio de vivienda a que tienen derecho las víctimas a quienes se dirige esta ley, conforme a las normas del Capítulo IV del Título IV. Según este precepto lo establece, esa cuantía será igual a la que para el momento de la solicitud se otorgue a los beneficiarios de viviendas de interés social.

El cuestionamiento de los actores a este respecto consiste en la supuesta vulneración de los artículos 13 y 51 del texto superior sobre el principio de igualdad y el derecho a la vivienda digna. Además, en línea semejante al cargo primero de la demanda, señalan que un límite de esta naturaleza implica un retroceso contrario a la Constitución, que por el contrario, propugna por la progresiva ampliación en la cobertura y disfrute de los derechos sociales.

Tal como la Sala lo explicó en relación con otros de los cargos de la demanda, lo primero que debe precisarse es que una norma como la aquí cuestionada no puede ser mirada desde la perspectiva de la ampliación progresiva en el disfrute de los derechos y la prohibición de regresividad. Las razones para ello tienen que ver con el carácter especial y temporal de la Ley 1448 de 2011, que en tal medida no implica derogación ni modificación de las normas generales previamente vigentes sobre materias tales como el derecho a la vivienda, con lo cual resulta imposible especular sobre supuestos retrocesos.

Seguidamente, es pertinente recordar que la posibilidad de acceder a una vivienda digna, que el artículo 51 de la Constitución Política reconoce como derecho de todos los colombianos, depende del lleno de ciertas condiciones, tal como lo previó la misma preceptiva superior. En esta medida, existe a la fecha un extenso desarrollo normativo que fija los alcances de este derecho, así como las políticas y programas a partir de los cuales el Estado procurará su efectivo cumplimiento, frente a la generalidad de la población⁷⁹.

Más adelante, al margen de esa normatividad de carácter ordinario, aparece dentro del contexto de la *Ley de Víctimas* el derecho al subsidio de vivienda como un componente de restitución, dirigido según lo establece el artículo 123, a aquellas víctimas *cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo*. Se trata entonces de un beneficio de carácter especial, que se adiciona a los demás derechos y garantías que el Título IV de esta ley estableció en favor de las víctimas del conflicto armado en general, que se otorga en atención a la especial circunstancia de haber visto alteradas las condiciones en las que, antes de los hechos victimizantes, se encontraba satisfecho este derecho.

⁷⁹ Como parte de este desarrollo normativo pueden citarse entre otras, y frente a diversas facetas del tema, las Leyes 546 de 1999 y 633 de 2000, y más recientemente las Leyes 1415 de 2010, 1469 de 2011 y 1537 de 2012.

Con el propósito de atender esta específica necesidad se utiliza entonces una institución previamente existente y conocida como parte de la política social del Estado, en este caso en materia de vivienda, pese a lo cual no puede olvidarse que la regulada por esta ley es una situación totalmente diversa a aquella para la cual ese mecanismo fue originalmente diseñado. Es por esto que, a partir de los distintos requisitos existentes según se tenga o no esa particular connotación de víctima, pueden generarse muy distintos escenarios, entre ellos que tengan acceso al subsidio de vivienda personas que conforme a la legislación ordinaria nunca lo habrían tenido, o viceversa, que alguien que en condiciones normales podría tener derecho al subsidio, no cumpla en cambio las requisitos que al respecto establece la *Ley de Víctimas*.

Sin embargo, en razón al carácter claramente diferenciado de tales situaciones, es evidente que ellas no podrán mezclarse ni compararse, por lo cual tampoco podrá aducirse violación del derecho a la igualdad como resultado de la distinta posibilidad de lograr este beneficio. De allí que resulte totalmente desatinado pretender que el monto del subsidio de vivienda, en cuanto mecanismo de restitución dentro del contexto de la *Ley de Víctimas*, deba necesariamente ser igual o superior al que se concede bajo otras circunstancias, en las que su otorgamiento atiende otras finalidades, o afirmar que tales diferencias implican vulneración al principio de progresividad de los derechos sociales.

En esta perspectiva, para la Corte resulta claro que la definición de un monto máximo para el otorgamiento de un subsidio de vivienda dentro de este contexto particular es resultado de la libertad de configuración normativa con que de ordinario cuenta el legislador, que en lo atinente al derecho a la vivienda digna puede incluso entenderse reiterada a partir de la ya comentada previsión contenida en el artículo 51 superior, que reconoce ese derecho, según la cual “*el Estado fijará las condiciones necesarias para hacerlo efectivo*”.

Por otra parte, entiende también la Sala que esta misma advertencia refrenda el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre respecto del derecho a la educación (según se explicó al resolver sobre el primer cargo de la demanda), no existen en el texto superior garantías específicas de carácter cuantitativo en torno al derecho a la vivienda digna, cuya eventual infracción pudiera ocasionar la inconstitucionalidad de un precepto como el que en este caso se analiza. De allí que tampoco sea posible predicar desconocimiento del referido artículo 51, como lo afirma la demanda.

A partir de las anteriores reflexiones, encuentra la Sala que tampoco se abre paso el séptimo cargo de constitucionalidad, a través del cual se cuestionó el texto completo del artículo 125 de la Ley 1448 de 2011.

Octavo cargo: Según se explicó en el espacio correspondiente, este último cargo recae sobre tres distintos apartes del párrafo 3° del extenso artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 parcialmente acusada, que contiene las reglas sobre indemnización por vía administrativa. En consecuencia, la Corte abordará en lo

pertinente y en forma separada cada uno de esos cuestionamientos, en el mismo orden en que tales segmentos aparecen dentro del texto de la norma.

El primero de esos apartes corresponde a la expresión “*por núcleo familiar*”, contenida en el enunciado inicial de ese párrafo, relacionado con el pago de la indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento. El aspecto que en este caso se cuestiona es el hecho de que la referida indemnización se entregue según este criterio, pues los actores entienden que en consecuencia no tendrán derecho a ese reconocimiento las personas que no hagan parte de un núcleo familiar. Los demandantes señalan que este aparte constituye un ejemplo de ejercicio desproporcionado de la autonomía de configuración normativa que es propia del Congreso, y que la norma resulta especialmente lesiva, pues las personas que no hacen parte de un núcleo familiar se encontrarían en condiciones de mayor vulnerabilidad que quienes sí lo tienen, precisamente en razón a la soledad que afrontan, lo que además les hace depender exclusivamente del propio esfuerzo. En la misma línea, señalan que la restricción que en su entender contiene esta norma vulnera también el derecho de acceder a la administración de justicia, que en este punto se torna nugatorio para las personas que no hacen parte de un *núcleo familiar*.

Ahora bien, tal como lo advirtieron varios de los intervinientes, para la Corte es claro que en ningún caso esta norma podría tener el alcance que los actores le atribuyen, pues es evidente que el criterio de “*por núcleo familiar*” que ella incorpora ha de aplicarse únicamente en los casos en que ello resulte pertinente, esto es, cuando la persona beneficiaria de la indemnización administrativa forme parte de una familia que junto con ella hubiere sufrido los daños y consecuencias de los hechos victimizantes, y que por lo mismo deba ser igualmente reparada. En esta perspectiva la norma no tiene el efecto restrictivo que los demandantes han asumido.

Esta precisión lleva a la Sala a concluir que el cargo analizado, en lo atinente a esta expresión, carece de *certeza*, uno de los requisitos necesarios para un pronunciamiento de fondo, al igual que de *suficiencia*, pues en tales condiciones no habría en realidad ni siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de esta regla a partir de este reproche. En vista de estas insalvables deficiencias, la Corte deberá declararse inhibida para decidir al respecto.

El segundo de los apartes cuestionados dentro del cargo que se estudia son los seis ítems contenidos en el subsiguiente texto del párrafo 3°, que lista las prestaciones mediante las cuales puede cumplirse la indemnización por vía administrativa de que trata esta norma, en adición al pago en dinero efectivo. El tercero y último es el texto que sigue a este listado, con el cual se cierra el párrafo 3°, que establece una regla conforme a la cual se considera parte de la indemnización administrativa la diferencia existente entre el valor de los beneficios que una víctima de desplazamiento forzado reciba en desarrollo de uno de los ítems antes listados y el que hubiera recibido por el mismo concepto una víctima no desplazada.

La demanda ofrece una muy pobre sustentación de las razones que explicarían las declaratorias de inexecutable que en esos casos se pretenden. Tal como se adujo con respecto a las normas acusadas en los cargos 3° y 6° de la demanda, el principal motivo de este reproche es la supuesta vulneración del principio de distinción entre las medidas de reparación y las que tienen otro contenido y objetivos, entre ellas las de asistencia y ayuda humanitaria y las que involucran la prestación de servicios sociales por parte del Gobierno. Por esta razón se cita también como precedente relevante e incluso se transcribe, un fragmento de la sentencia C-1199 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) en la que a partir de un razonamiento semejante, esta Corte declaró la inexecutable de una norma de la Ley 975 de 2005, también conocida como *Ley de Justicia y Paz*.

Los actores no explican a satisfacción las razones por las cuales estos apartes serían contrarios al referido principio de distinción. Especialmente, la demanda se abstiene de precisar a qué categoría deberían corresponder las opciones listadas en la parte demandada del párrafo 3°, y en qué sentido se infringe el indicado principio como resultado de esa incorrecta clasificación. Esta falencia conduce entonces a considerar que el cargo es inepto también en este punto, por ausencia de los criterios de *certeza, especificidad y suficiencia*, entre otros.

De igual manera, en lo relacionado con el inciso final del párrafo 3°, considera la Corte que ni aún bajo una interpretación amplia de la demanda en desarrollo del antes referido principio *pro actione*, resulta posible resolver sobre lo planteado. A esta conclusión se llega al considerar que la escasa argumentación que según se explicó sustenta este último punto se refiere exclusivamente al denominado *principio de distinción*, pero sin explicar de manera suficiente cuáles serían en realidad las razones que generarían la inconstitucionalidad de una norma que como esta, regula qué parte de lo pagado que se considerará como indemnización administrativa.

En tales condiciones, falla en primer lugar el requisito de *claridad*, pues no resulta factible entender cuál es en realidad la razón del cuestionamiento constitucional que se propone. De igual manera, se considera ausente el criterio de *especificidad*, puesto que no existe, en rigor, un planteamiento sobre la oposición objetiva y verificable entre el texto acusado y la norma superior.

Así las cosas, tampoco concurren los requisitos necesarios para poder resolver sobre este último punto, a partir de lo cual la Corte se declarará inhibida para decidir, también sobre este punto.

5. Conclusión

Como resultado de los análisis de constitucionalidad suscitados por los cargos de la demanda, la Corte ha llegado a las siguientes conclusiones, a partir de las cuales adoptará las correspondientes decisiones:

En primer término, 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.

En segundo lugar, este tribunal examinó varias de las disposiciones de la *Ley de Víctimas* frente a la presunta infracción del principio de distinción, conforme al cual no pueden ser confundidas las acciones de reparación con la ejecución de otras tareas a cargo del Estado, entre ellas las de ayuda o asistencia humanitaria en casos de emergencia y las correspondientes a los denominados servicios sociales del Estado. La Sala encontró que ninguna de las normas atacadas por este motivo resulta contraria a la Constitución.

Con respecto a la expresión contenida en el artículo 51, que sujeta la exención de costos académicos en la educación oficial a la carencia de recursos por parte de las víctimas, la Sala encontró que esta regla no viola el principio de gratuidad de la educación básica primaria, pues conforme a ella, en todos los casos en que exista esta circunstancia habrá lugar a ese beneficio. La Corte además observó que en razón a la situación de vulnerabilidad que presumiblemente afecta a toda persona que conforme a esta ley pueda ser considerada víctima, es el Estado el que tendría la carga de demostrar la capacidad económica de aquellas a quienes pretenda excluir de esta ventaja. En consecuencia, esa norma será declarada exequible frente a los cargos analizados.

De otro lado, la Corte destacó que la Ley 1448 de 2011 contiene varias disposiciones específicamente dirigidas a aliviar la situación de las personas que además de ser consideradas víctimas en los términos de su artículo 3°, han sufrido el fenómeno del desplazamiento interno. Explicó la Sala que se trata de un conjunto sistemático de disposiciones enfocadas a esa particular situación de doble victimización, por lo que, al menos en principio, no son contrarias a la Constitución las reglas previstas en el inciso 2° y el parágrafo 2° del artículo 60.

Respecto de la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” contenida en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, la Corte constató la existencia de cosa juzgada constitucional a partir de un fallo anterior, respecto de cuestionamientos esencialmente idénticos a los ahora planteados. Por esta razón, la Sala decidirá estarse a lo resuelto en esa decisión.

Ahora bien, frente a la posibilidad nacida especialmente de otras disposiciones de esta misma ley que no fueron acusadas, de que se entienda que estas normas implica la derogación de la preceptiva previamente existente en materia de desplazamiento forzado, principalmente la Ley 387 de 1997, lo que implicaría

la desprotección a futuro de un importante número de víctimas de este grave fenómeno social, la Sala declarará la inexecutable de la expresión “*que no contraríen la presente ley*” contenida en el inciso 2° de este artículo, y condicionará la executable de su párrafo 2°, en el sentido de que la definición allí contenida no podrá ser impedimento para que se continúe protegiendo a todas las víctimas de desplazamiento contempladas en la anterior normatividad, especialmente en los casos en que esta situación se origine en hechos de violencia generalizada y/o en desastres naturales causados por los actores del conflicto.

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 declarará la executable 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.

La Corte encontró también que la regla sobre cuantía del subsidio de vivienda para las víctimas prevista en el artículo 125 de esta ley es executable, pues no resulta contraria a los artículos 13 y 51 de la Constitución, ni al principio de progresividad, que como se explicó, no resulta aplicable frente a las normas de la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, la Corte se declarará inhibida para resolver respecto de algunos de los cargos, dirigidos contra los artículos 61, 123 y 132 de la Ley 1448 de 2011, por no llenarse respecto de ellos los requisitos necesarios, definidos por la jurisprudencia de este tribunal, para emitir una decisión de mérito.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-781 de 2012 en lo relacionado con la expresión “*ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” contenida en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

Segundo: Declarar **EXECUIBLE** por los cargos analizados, la expresión “*y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago*” contenida en el

artículo 51 de la Ley 1448 de 2011.

Tercero: Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos analizados, el segundo inciso del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, con excepción de la expresión “*que no contraríen la presente ley*” que se declara **INEXEQUIBLE**.

Cuarto: Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos analizados, el segundo inciso del párrafo 1° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.

Quinto: Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos analizados, el párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, bajo el entendido de que la definición allí contenida no podrá ser razón para negar la atención y la protección previstas por la Ley 387 de 1997 a las víctimas de desplazamiento forzado.

Sexto: Declararse **INHIBIDA** para decidir sobre el cargo dirigido contra apartes de los párrafos 1°, 2° y 3° del artículo 61 de la Ley 1448 de 2011.

Séptimo: Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos analizados, la expresión “*estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de sus derechos*” contenida en el primer inciso del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.

Octavo: Declarar **EXEQUIBLE** por el cargo analizado, el segundo inciso del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido de que lo allí establecido no afectará el goce de los derechos reconocidos por la ley a las personas víctimas de desplazamiento forzado, entre ellos, la posibilidad de ser nuevamente reubicado.

Noveno: Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos analizados la expresión “*forzado a través de sus propios medios*” contenida en el primer inciso del artículo 67 de la Ley 1448 de 2011.

Décimo: Declararse **INHIBIDA** para decidir sobre el cargo dirigido contra la expresión “*de restitución*”, que forma parte del título que antecede al artículo 123 de la Ley 1448 de 2011.

Décimo Primero: Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos analizados el artículo 125 de la Ley 1448 de 2011.

Décimo Segundo: Declararse **INHIBIDA** para decidir sobre los cargos dirigidos contra los apartes del párrafo 3° del artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.

Cópiese, notifíquese, comuníquese insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado
Con aclaración de voto

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
A LA SENTENCIA C-280/13**

RETORNO Y REUBICACION DE VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LEY DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Improcedencia de la obligación de acudir al Ministerio Público por tratarse de una carga desproporcionada e innecesaria (Salvamento parcial de voto)

OBLIGACION IMPUESTA A VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN CASOS DE RETORNO Y REUBICACION-Constituye una medida innecesaria y desproporcionada (Salvamento parcial de voto)

EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE NORMA SOBRE RETORNO Y REUBICACION DE VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Improcedencia (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente D-9321

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

Actor: Álvaro Huertas Molina y otros

Magistrado Ponente:
Nilson Pinilla Pinilla

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, formulo salvamento parcial de voto en relación con la declaratoria de exequibilidad condicionada del inciso 2° del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, contenida en el numeral 8° de la parte resolutive de la sentencia.

La norma enjuiciada establece que, cuando no existan condiciones de seguridad para retornar o reubicarse en el lugar elegido, las víctimas de desplazamiento forzado deberán acercarse al Ministerio Público para declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento. La mayoría considera que la imposición de esta carga se ajusta a la Constitución, en el entendido que ella no ha de afectar el goce de los derechos reconocidos por la ley a las personas víctimas de desplazamiento forzado, entre ellos, la posibilidad de ser nuevamente reubicadas en un sitio seguro.

Sin embargo, estimo que tal condicionamiento no subsana la desproporción y falta de razonabilidad de la obligación que se impone a la persona víctima de desplazamiento forzado de declarar ante el Ministerio Público los hechos que evidencian la ausencia de las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido para su retorno o reubicación, que pueden generar un nuevo desplazamiento y que puede agravar la situación de amenaza y peligro para esa persona. La carga impuesta en la norma, si bien constituye un mecanismo idóneo para que las autoridades encargadas de atender a la población desplazada tengan conocimiento de las condiciones de seguridad de los posibles lugares de retorno o reubicación de los desplazados, no resulta una medida necesaria para alcanzar dicha finalidad. Las entidades estatales pueden valerse de otras fuentes para obtener aquella información, sin someter a la población desplazada a que tenga que acudir a las dependencias del Ministerio Público a suministrar información cuyo carácter, en contextos de orden público alterado, puede incrementar el nivel de riesgo al que ya se encuentran expuestas esas personas.

En ese orden de ideas, la obligación impuesta a las víctimas también resulta desproporcionada, ya que el acudir a las dependencias del Ministerio Público para suministrar información sobre los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento, además de los peligros que puede implicar, resulta especialmente gravosa para personas que se encuentran en lugares alejados de cabeceras urbanas o que, por otras razones, no cuentan con los medios para realizar dicha gestión.

Por lo anterior, considero que la Corte debió declarar la inexecutable del inciso 2º del artículo 66 de la Ley de Víctimas.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

